RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA FAILLITE DE LA BANQUE COMMERCIALE DU CANADA ET DE LA NORBANQUE

AOÛT
1986

Par
L'HONORABLE WILLARD Z. ESTEY
Commissaire

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA FAILLITE DE LA BANQUE COMMERCIALE DU CANADA ET DE LA NORBANQUE

AOÛT
1986

Par
L'HONORABLE WILLARD Z. ESTEY
Commissaire

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-51/1986F au Canada: 19,95 $
ISBN 0-660-91785-8 à l'étranger: 23,95 $

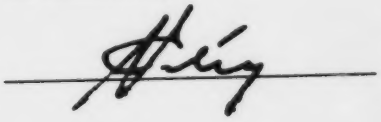
Prix sujet à changement sans préavis

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

PLAISE À SON EXCELLENCE DE RECEVOIR LE RAPPORT CI-JOINT QUE LE SOUSSIGNÉ LUI SOUMET RESPECTUEUSEMENT

À titre de commissaire nommé conformément au décret C.P. 1985-2932 du 29 septembre 1985 pour enquêter et présenter un rapport sur les circonstances entourant la cessation des opérations de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque et pour recommander les changements corrélatifs qu'il y aurait lieu d'apporter au contrôle de l'industrie bancaire au Canada.

Le commissaire,



Le 27 août 1986

Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la BCC et de la Norbanque

Note liminaire iii

Table des matières v

Guide terminologique vii

Avant-propos xiii

1. Résumé 1

2. Portée de l'enquête 25

3. Les banques et la surveillance des banques au Canada 33

4. La BCC et le programme de soutien: Commentaire et analyse 73

5. La Norbanque : Commentaire et analyse 201

6. Recommandations 303

7. Conclusion 405

Annexes

A. Évolution du système bancaire canadien 407

B. Surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis 427

C. Établissement et évolution de la BCC 469

D. Le programme de soutien et l'effondrement de la BCC 537

E. Établissement et évolution de la Norbanque 623

F. Pratiques bancaires et vérification des banques 701

G. Données diverses concernant la tenue de l'enquête 733

Décret 733

Témoins et autres personnes qui ont comparu devant la Commission 737

Personnes qui ont présenté des mémoires mais qui n'ont pas comparu devant la Commission 740

Avocats qui ont comparu devant la Commission 741

Personnel de la Commission 743

Calendrier de l'enquête 744

Guide terminologique

Abréviations, sigles et acronymes français et leurs équivalents anglais

Abréviation, sigle et acronyme français	Terme français	Abréviation, sigle et acronyme anglais	Terme anglais
ABC	Association des banquiers canadiens	CBA	Canadian Bankers' Association
ACM	Agence du «Contrôleur de la monnaie» (US)	COC	Comptroller of the Currency (US)
ACP	Association canadienne de paiements	CPA	Canadian Payments Association
BCC	Banque commerciale du Canada	CCB	Canadian Commercial Bank
BIGB	Bureau de l'inspecteur général des banques	OIGB	Office of the Inspector General of Banks
CAMEL	Système CAMEL, pour la suffisance du capital, la qualité de la gestion, la qualité des bénéfices et les liquidités	CAMEL	Capital, Asset, Management, Earnings, and Liquidity
CVMO	Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	OSC	Ontario Securities Commission
CVMQ	Commission des valeurs mobilières du Québec	QSC	Quebec Securities Commission

Abréviation, sigle et acronyme français	Terme français	Abréviation, sigle et acronyme anglais	Terme anglais
ECSER	Équipe d'évaluation des cadres supérieurs chargés de l'évaluation et du recouvrement à la Norbanque	SMART	Senior Measurement Assessment and Recovery (Northland Bank)
ICCA	Institut canadien des comptables agréés	CICA	Canadian Institute of Chartered Accountants
IDL	Institution de dépôts sous licence	LTD	Licensed Deposit-taking Institution (United Kingdom)
PCGR	Principes comptables généralement reconnus	GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
PFEB	Programme de formation des employés de la banque (BCC)	BSDP	Bank Sponsored Drilling Program (CCB)
prêts MARGUN	de l'anglais: Marginal and Unsatisfactory Loans	MARGUN Loans	Marginal and Unsatisfactory Loans
		REIT	Real Estate Investment Trust (CCB)
SADC	Société d'assurance-dépôts du Canada	CDIC	Canadian Deposit Insurance Corporation
	Société par actions exploitant une petite entreprise		Small Business Equity Corporation

PINC	Prêt à intérêt non comptabilisé	NAL	Non accrual loans
PNP	Prêt non productif		
PRTR	Prêt renégocié à taux réduit	RRRL	Renegotiated Reduced Rate Loan

Termes usuels fréquemment utilisés dans le rapport en français et leurs équivalents en anglais

Terme français	Terme anglais
corporation avaliste	Guarantee company
évaluation des prêts	Loan valuation
[...]instances de réglementation et ses organismes[...]	the regulator
marché monétaire de gros	Wholesale marketplace
normes d'évaluation des garanties de prêt	Loan security valuation
prêt en souffrance	Noncurrent loan
prêt à rendement insuffisant	Substandard loan
prêt satisfaisant ou productif	Satisfactory or performing loan
prêt non productif	Nonearning loan
prêt inexécuté	Nonperforming loan
prêt irrécouvrable	Bad loan
programme de soutien aux activités de forage	Drilling rig support program
provisions pour éventualités	Appropriations for contingencies
stratégie d'arrangements	Workout arrangements
système de détection avancée	Early warning system
systèmes d'information comptable	Reporting systems
transaction d'initié	self-dealing
valeur actuelle	Current value
valeur marchande	Market value
valeur de liquidation	Liquidation value
valeur de vente forcée	Forced sale value
valeur de référence	Baseline value
valeur future	Future valuation
valeur selon un contexte de pleine exploitation	Going concern value
valeur de réalisation	Realizable value

Avant-propos

Pour la bonne marche de l'enquête et la rédaction du présent rapport, il a fallu composer avec un personnel très restreint, rassemblé en un temps record. Dès le lendemain de la prise du décret, les travaux ont monopolisé presque complètement et sans préavis l'avocat et le personnel de la Commission. Dans des délais aussi brefs, il est très difficile d'accaparer le temps et la disponibilité d'un personnel professionnel et administratif de haut calibre. Chacun des membres du personnel de la Commission s'est joint à l'équipe en dépit des désagréments et des sacrifices personnels qu'il a dû accepter.

L'analyse des opérations d'une banque repose largement sur la comptabilité. La vérification bancaire est une spécialité au sein de la profession comptable et le vérificateur bancaire, un spécimen très rare. Étant donné que tous les vérificateurs bancaires du pays ont des liens quelconques avec des cabinets de comptables au service de l'une ou l'autre des banques figurant à l'annexe A, nous n'avons pu trouver de vérificateur bancaire actif dont l'embauche ne crée de conflit d'intérêts. Par bonheur, nous avons cependant réussi à obtenir le concours de M. Vernon Turley, vérificateur bancaire à la retraite qui a été associé chez Coopers & Lybrand à Montréal et a vérifié les opérations de grandes banques canadiennes pendant près de 40 ans. Sa vaste connaissance du domaine compliqué et très spécialisé de la comptabilité et de la vérification bancaires a été fort utile et a valu à la Commission une contribution unique. Ayant déjà pris d'autres engagements, M. Turley a parfois accédé à nos demandes malgré les désagréments personnels que cela lui causait.

L'enquête et l'organisation des audiences a relevé entièrement de l'avocat de la Commission, Me John Sopinka, c.r., qui exerce sa profession chez Stikeman, Elliott de Toronto. Éminent avocat canadien pour qui les commissions d'enquête n'ont plus de secret par suite de son expérience auprès des deux parties à ce processus, Me Sopinka a fourni un apport inestimable à la Commission. Il a conçu le programme d'enquête, interrogé presque tous les témoins et présenté dans une série de mémoires échelonnés sur toute la durée de l'enquête les diverses facettes des questions jugées pertinentes au mandat de la Commission. À cause d'un emploi du temps déjà très chargé qui l'appelait dans toutes les régions du pays, Me Sopinka a abattu cette besogne en y sacrifiant ses fins de semaines et ses vacances.

Me Sopinka a été secondé dans sa mission par Me Peter Howard, jeune et brillant avocat chez Stikeman, Elliott, à qui a incombé la

lourde tâche de rassembler la volumineuse documentation des organismes et des ministères fédéraux, des deux banques et des organismes connexes, puis d'en analyser, d'en organiser et d'en présenter les éléments pertinents à la Commission. Il a ainsi élagué et réuni des milliers de pages de documents. Même si, parfois, les autres avocats participants auraient peut-être préféré recevoir leurs pièces un peu plus tôt, personne n'a contesté l'impartialité et l'efficacité de Me Howard face à cette tâche monumentale. Ce dernier a également supervisé l'épuration de cette vaste documentation, afin de protéger la vie privée des personnes qui avaient traité avec les banques en cause. Il a interrogé les témoins et rédigé, suivant divers points de vue, des mémoires traitant de questions soulevées dans les témoignages. Toutes ces études ont été remises à tous les avocats avant d'être présentées aux audiences publiques de la Commission. Malgré la vigueur et l'excellente formation de Me Howard, l'envergure des travaux a mis à dure épreuve la résistance de ce jeune avocat.

Le personnel juridique à plein temps de la Commission se composait de Jamie Benidickson et de James T. Eamon, deux talentueux étudiants en droit. À la fin de nos travaux, ces deux étudiants avaient été reçus au Barreau (de l'Ontario et de l'Alberta, respectivement), et ils s'engagent maintenant dans ce qui sera certainement une carrière remarquable en droit. À son arrivée chez nous, M. Benidickson possédait déjà de l'expérience dans le domaine des commissions d'enquête. M. Eamon est mon clerc à la Cour suprême du Canada, tout comme Mlle Katherine Young, étudiante en droit de l'Université de la Saskatchewan, qui fait actuellement son stage en vue de l'admission au Barreau de l'Ontario. Elle a partagé son temps entre la Commission et la Cour suprême jusqu'au début de la rédaction du rapport et mené des recherches sur diverses questions juridiques auxquelles la Commission a été confrontée. Ces trois personnes ont constitué le noyau de notre personnel et la version finale de notre rapport tient en grande partie à leur travail. Le temps de rédaction du rapport a été grandement raccourci du fait que MM. Eamon et Benidickson connaissaient à fond les milliers de pages de transcriptions et de pièces. Je suis extrêmement reconnaissant à ces trois jeunes diplômés en droit très doués, dont le travail et l'industrie méritent d'être soulignés.

Au début de ses travaux, la Commission a obtenu le concours de Me Nigel Campbell, membre du Barreau d'Ottawa (maintenant de Toronto), qui l'a renseignée sur le régime de réglementation en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni ainsi que sur les études en cours et l'évolution actuelle dans ces pays. Le professeur David Cohen de la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique s'est joint

au personnel de la Commission après la fin des audiences et a grandement contribué à organiser les réponses de cette dernière aux nombreuses propositions concernant la révision de la loi et les questions administratives ainsi que les améliorations à apporter aux principes comptables applicables au domaine bancaire. Nous remercions tous très sincèrement Me Campbell et M. Cohen.

Au nom de la Commission, je tiens également à remercier le personnel du Bureau de l'inspecteur général des banques, de la Banque du Canada et du ministère des Finances, ainsi que les liquidateurs et les vérificateurs des deux banques, qui nous ont aidés pendant toute la durée de l'enquête. Ils ont été les principales sources des dossiers et des documents dont la Commission avait besoin pour accomplir son travail. Nos invasions ont toujours été acceptées avec le sourire et placées sous le signe de la collaboration. Conscients que nous avons grandement perturbé le travail de ces gens, l'avocat de la Commission, le personnel de la Commission et moi-même tenons à leur exprimer toute notre gratitude.

Je voudrais aussi souligner le travail des nombreux avocats de l'ouest et de l'est du Canada qui ont représenté des organismes et des particuliers, quelques grandes banques, des associations et le gouvernement tout au long de ces audiences, longues et ardues. En raison de contraintes dues aux déplacements, il est arrivé bien souvent que les audiences se poursuivent pendant huit à dix heures d'affilée. Malgré ces conditions difficiles, les travaux se sont toujours déroulés dans le calme, sous la direction compétente des avocats dont les noms figurent à la fin du rapport. Comme on le mentionne plus loin, certains de leurs clients se sont peut-être inquiétés des travaux entrepris par d'autres instances, mais les avocats ont fait preuve de la discrétion à laquelle on peut s'attendre de professionnels hautement compétents et très expérimentés et n'ont jamais tenté de se servir de l'enquête pour faire valoir leurs propres intérêts. Nous avons été attristés que la maladie nous prive des services de M. Pierre Genest, c.r., de Cassels, Brock, de Toronto, qui représentait quelques administrateurs de la BCC. Les interventions directes, incisives et spirituelles que M. Genest a faites au cours des premières semaines nous ont manqué.

Pour organiser les travaux de la Commission, nous avons eu le bonheur de recevoir l'aide de Me Paul Ollivier, c.r., que nous avons réussi à tirer de sa retraite de la Commission de la Fonction publique du Canada et à convaincre d'accepter le poste de secrétaire de la Commission. La nature même des commissions d'enquête fait qu'elles s'inspirent des règles, des méthodes et des usages de la Fonction publique. Grâce à

sa vaste connaissance de cet appareil et à sa longue expérience, M[e] Ollivier a facilité le travail de la Commission et nous lui en sommes très reconnaissants. Il a été habilement secondé par M[me] Donna Stebbing, secrétaire adjointe, qui avait oeuvré dans la Fonction publique et au sein de commissions d'enquête. Son aide précieuse, surtout lors de l'organisation de nos trois longues audiences qui se sont déroulées à Edmonton et à Calgary, nous a permis de passer rapidement et sans heurts d'un endroit à l'autre. Transporter des documents totalisant plusieurs milliers de pages d'un bout à l'autre du pays et trouver le matériel d'interprétation, des sténographes, des opérateurs d'appareils de traitement de textes, des interprètes et des traducteurs n'a pas été une mince tâche. Nous la remercions de son aide sur ce plan et aussi des services de secrétariat qu'elle a dispensés au bureau à Ottawa.

Le travail de la presse doit en outre être souligné. Comme nous l'indiquons dans le rapport, la Commission avait la délicate mission d'examiner la situation de deux banques sans nuire inutilement aux autres établissements bancaires. Pour y arriver, il lui fallait maintenir un équilibre constant entre son besoin d'information, ce qui est propre aux examens publics, et celui des établissements bancaires de se protéger contre la fuite des dépôts et de garder la confiance du public en général. Les journalistes de la presse écrite et électronique ont couvert les audiences avec exactitude, impartialité et discrétion. Les reportages télévisés ont été assurés suivant une formule de collaboration entre les divers services de nouvelles et ont contribué à une présentation des faits exacte et honnête, dénuée de toute intrusion apparente dans le cours normal de l'enquête. Cette formule, qu'avait proposée la tribune de la presse parlementaire à Ottawa, a été adoptée avec une certaine appréhension par la Commission, mais elle semble avoir été très heureuse.

La rédaction d'un rapport de plusieurs centaines de pages dans un délai relativement court après la fin des audiences a supposé qu'un opérateur tape des milliers de mots à l'aide d'un appareil de traitement de textes, puis apporte les corrections nécessaires aux diverses versions. Ce travail a été accompli en grande partie par M[me] Marjorie Harvey, ma secrétaire à la Cour suprême, qui a aussi donné au rapport une présentation permettant de l'imprimer tout en évitant l'étape de la typographie. Nous avons tous observé son travail, remplis d'estime et d'étonnement. Son endurance n'a eu d'égale que sa compétence.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance à M. François Patenaude, coordonnateur des travaux de traduction et de révision de ce rapport en langue française, vu la complexité de la matière et les

contraintes de temps qui lui ont été imposées, sa tâche était difficile; c'est avec diligence et compétence qu'il s'en est acquitté.

Telecom Canada a organisé la communication par satellite qui a permis à un banquier, un vérificateur bancaire et un expert britanniques de témoigner à l'audience publique d'Ottawa, qui a été diffusée en circuit fermé. La Commission et les participants britanniques ont ainsi pu épargner des sommes considérables. Cette façon de procéder à aussi permis de gagner du temps, puisque la Commission a pu entendre ces témoignages à Ottawa au moment où les pratiques en matière de réglementation bancaire étaient examinées aux États-Unis. L'expérience a été des plus réussies et la Commission remercie Telecom Canada et son personnel de la collaboration qu'ils lui ont apportée, d'autant plus que ce service a été fourni gratuitement.

Mon absence à la Cour suprême pendant les sessions d'hiver et du printemps a alourdi le fardeau du juge en chef et de mes autres collègues. J'ai pu participer à certains travaux de la Cour pendant l'enquête, mais seulement parce que mes collègues ont fait preuve de compréhension et de patience. Je les remercie de leur collaboration, de leur tolérance et de leur gentillesse pendant cette période difficile.

Chapitre 1

Résumé

La présente commission a été chargée de faire enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, de soumettre un rapport sur les causes de cette faillite et sur les interventions des instances de réglementation du gouvernement et de recommander les changements qui, à la lumière de l'expérience de ces deux banques, apparaissent nécessaires ou souhaitables à la réglementation de l'industrie bancaire. Notre étude a porté sur l'effondrement de deux banques qui, compte tenu de leur actif, de leurs revenus et de tout autre critère pouvant s'appliquer, représentaient environ un pour cent du réseau bancaire canadien. C'est pourquoi il est parfois difficile de traiter correctement certaines propositions à caractère général qui visent la totalité de ce réseau, alors que les problèmes auxquels les deux banques ont dû faire face n'ont produit aucun effet susceptible d'être corrigé grâce à l'une ou l'autre desdites propositions.

Rien dans l'imposante documentation réunie par la Commission ne risque d'amener les Canadiens à douter de la force ni de l'intégrité de notre système bancaire. En fait, nos grandes banques, qui totalisent près de 96 pour 100 de l'actif dont dispose l'industrie, sont reconnues à l'échelle internationale pour leur solidité et leur esprit d'initiative. Par ailleurs, aucune lacune importante n'a été relevée dans le système tripartite sur lequel repose la réglementation de nos banques. Aucun indice de malhonnêteté n'a pu être décelé non plus chez les employés des secteurs tant privé que public.

La complexité d'un bon nombre des questions qui ont été soulevées ainsi que l'abondance de la preuve, tant écrite qu'orale, nous empêchent d'en donner un résumé complet, juste et précis. Pour bien comprendre les événements qui se sont déroulés ainsi que leurs répercussions sur une partie ou sur l'ensemble de l'industrie bancaire canadienne, il faut prendre connaissance de tout le rapport. Ce qui suit n'est qu'un résumé des faits saillants, des problèmes qui se sont posés aux banques elles-mêmes et aux organismes chargés de les réglementer, ainsi que des

réactions des membres de la direction, des vérificateurs, des responsables de la réglementation, du gouvernement et de toute autre partie intéressée concernant les solutions et les ajustements les plus importants qui ont été recommandés afin d'améliorer le système bancaire et de réduire les risques qu'une situation similaire ne se reproduise et n'entraîne des pertes comparables pour les intéressés, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public.

La Norbanque et la BCC étaient deux petites banques qui avaient installé leur siège social dans l'Ouest. La première s'était donnée une vocation purement régionale, mais la seconde entendait étendre son action sur un territoire beaucoup plus vaste. Dans les deux cas, les fondateurs espéraient se tailler une place sur le marché à titre de prêteurs aux moyennes entreprises, domaine où les risques, mais aussi les revenus, sont quelque peu plus élevés que dans celui des opérations bancaires générales. Les fonds requis devaient provenir (et cela a effectivement été le cas pendant un certain temps) de dépôts monétaires de gros. On réalisait bien qu'il en coûterait davantage de procéder de cette façon que de recourir aux dépôts de consommateurs, mais on évitait ainsi de devoir établir un coûteux réseau de filiales, sans compter que ce type de prêts promettait des profits plus intéressants. La Norbanque comptait également sur une participation des caisses populaires, mais celles-ci ne devaient jamais constituer une source importante de financement. Signalons enfin que le gouvernement d'alors, les organismes relevant de son autorité et les gouvernements provinciaux de l'Ouest croyaient en la nécessité de susciter une concurrence plus forte au sein de l'industrie bancaire et, notamment, de mettre en place des banques dont le siège social serait établi dans l'Ouest et qui seraient plus attentives à répondre aux besoins locaux.

Selon toute apparence, il est probable que, à l'époque où les deux banques ont commencé leurs opérations, il n'y avait pas vraiment de lacune à combler sur le marché au niveau qu'elles avaient choisi. Au contraire, tout porte à croire que c'est l'imprudence même dont elles ont fait preuve dans leurs pratiques en matière de prêts qui ont créé la demande de la part de ceux qui se trouvaient incapables de rembourser les sommes empruntées ou qui n'auraient jamais dû se voir accorder de prêts. La croissance rapide des deux banques, favorisée par l'explosion économique qu'a connue l'Ouest canadien et qui devait constituer pour les sociétés de prêt une occasion de faire des affaires en or, a augmenté le risque de consentir des prêts non productifs. Les deux banques se sont rendues compte que leur projet initial de faire appel au marché monétaire de gros comme source de dépôts était entièrement insatisfaisant et risqué pour des petits établissements dont les opérations de prêt

étaient limitées sur le plan régional ou sectoriel ou sur ces deux plans à la fois. Cette reconnaissance des faits arriva malheureusement trop tard. Il est regrettable aussi que la direction ait eu tendance à opter pour la facilité, c'est-à-dire à prêter d'importantes sommes d'argent à un nombre relativement petit d'emprunteurs et à accroître la proportion de la clientèle appartenant aux secteurs de l'immobilier et de l'exploitation des ressources énergétiques, où les affaires ont un caractère cyclique. On constate en outre pour chaque banque une concentration géographique excessive. Ce ne sont là que quelques-unes des anomalies que nous avons pu relever, chaque banque ayant souffert de ces lacunes à des degrés divers.

Les deux banques présentaient déjà dès le départ certaines malformations, mais le système dans lequel elles étaient appelées à évoluer n'était pas parfait non plus. L'entrée du domaine bancaire est gardée par le gouvernement du Canada. Le plan établi par les fondateurs de chaque banque a été présenté de façon détaillée à des comités parlementaires. L'inspecteur général des banques en poste à l'époque a déclaré qu'il ne voyait aucune raison d'empêcher ces banques de se constituer en sociétés. Quatre ou cinq ans plus tard, la nouvelle *Loi sur les banques* autorisait la création de banques devant figurer à l'annexe B; une soixantaine de ces banques ont vu le jour entre 1980 et 1982. Rien dans la loi n'indiquait la possibilité d'augmenter en importance l'appareil d'inspection, ni même d'y apporter les changements requis pour l'adapter à ces nouvelles banques. Le gouvernement de l'époque ne s'est pas rendu compte de la nécessité de modifier la loi en conséquence et d'examiner, comme cela s'imposait, les pratiques en matière d'inspection et les règlements concernant les opérations bancaires. Bref, l'adoption d'une politique relative à l'augmentation du nombre de banques ne s'est accompagnée d'aucune étude des changements complémentaires requis au niveau du système de surveillance.

En plus de veiller à l'exécution des politiques régissant les opérations bancaires, le ministre des Finances et le ministre d'État aux Finances doivent prendre la décision finale relativement à la constitution ou à la dissolution d'une banque. Il est inévitable et tout à fait raisonnable, que le ministre se fie aux conseils et à l'information que lui livrent les membres du personnel chargé de la réglementation. Il ne saurait toutefois se soustraire à l'obligation de surveiller au niveau de la politique leurs opérations et de veiller à ce que ce personnel se compose de personnes ayant reçu la formation et possédant l'expérience qu'exige l'exercice de leurs fonctions. Le système de surveillance et ses principaux responsables étaient en place depuis longtemps déjà à l'arrivée des ministres actuels.

La Norbanque

Dans le cas de la Norbanque, de nombreux problèmes sont venus s'ajouter aux lacunes qu'elle présentait déjà à sa naissance. Durant une bonne partie de son existence, elle n'a pu compter que sur un nombre insuffisant de cadres possédant une bonne expérience des opérations bancaires. Ainsi, pendant cinq ans, le chef de la direction n'avait aucune expérience dans ce domaine. On constate d'ailleurs un roulement important à ce niveau. Durant les dix années de son existence, la banque a connu quatre chefs de la direction et, à bien d'autres échelons supérieurs, les titulaires se sont succédé à un rythme tout aussi étonnant. Dès le début, les pratiques en matière de prêt n'avaient rien non plus de conventionnel. Dès son arrivée, le chef de la direction en poste en 1981 a comparé la banque à une « entreprise familiale ». Lorsque, en 1982, les problèmes éclatent finalement au grand jour, l'un des administrateurs démissionne et un rapport accablant, signé par un conseiller financier, est distribué aux membres du conseil d'administration. Un autre administrateur, dont le mandat ne devait pas être renouvelé, présente à son tour ses critiques au conseil. Aucun changement ne devait être apporté à la direction de la banque à la suite de ces critiques.

M. Neapole, qui connaissait déjà bien le domaine bancaire, est entré en fonction en 1983. Lui et son équipe ne devaient pas tarder à réaliser la situation précaire dans laquelle la banque se trouvait. Ils ont donc commencé à appliquer des « tactiques de survie » destinées à faire gagner suffisamment de temps pour remettre sur pied le portefeuille de prêts, qui constitue en fait le plus important élément d'actif d'une banque. Les diverses stratégies adoptées par la direction n'avaient qu'un but : faire croire dans ses états à une situation financière normale, jusqu'à ce que le climat économique se soit assaini en Alberta, où se trouve la majorité de la clientèle de la banque, ou jusqu'à ce que les nouveaux arrangements conclus à l'égard de certains prêts permettent de récupérer une partie ou la totalité du capital.

La pierre angulaire de ces stratégies était une norme d'évaluation de l'actif-prêts qui tenait compte de la valeur qu'aurait celui-ci une fois que les nouveaux arrangements auraient donné les résultats escomptés et que la situation économique en général se serait améliorée. Le procédé le plus souvent utilisé sous le régime Neapole consistait à conclure de nouveaux arrangements à l'égard des prêts inexécutés ou non productifs. Suivant la théorie de la direction, une décision en ce sens avait pour effet immédiat d'accroître la valeur du prêt ou des biens donnés en garantie. Cette nouvelle valeur devait en tout cas se

concrétiser à une date indéterminée, dès qu'on commencerait à constater un quelconque changement dans la situation économique. Ce concept justifiait donc, de l'avis de la direction, entre autres moyens, la capitalisation des intérêts et l'inscription des intérêts courus (lesquels, par définition, n'étaient toujours pas payés) à l'état des revenus de la banque, et ce, même si la capacité de l'emprunteur de payer lesdits intérêts restait pour le moins incertaine. En outre, l'amplification de la valeur des prêts ou des garanties permettait à la direction de retarder ou d'éviter de mettre en place des provisions particulières pour pertes.

Le montant des pertes sur prêts pour une année donnée correspond à la différence nette au chapitre des provisions particulières, à laquelle s'ajoutent les prêts radiés et dont sont soustraites les sommes recouvrées. Ce montant est ensuite imputé sur les provisions pour éventualités, dans la section « capital et réserves » du bilan. La « provision pour pertes sur prêts » est établie en appliquant au solde des prêts en fin d'exercice le pourcentage des pertes subies au cours des cinq dernières années, puis elle est portée aux provisions pour éventualités et imputée sur l'état des revenus. La prudence exigeait que la banque établisse une provision particulière. Parce qu'elle a dérogé à ce principe, la valeur de l'actif-prêts indiquée dans le bilan et les recettes inscrites dans l'état des revenus dépassaient de beaucoup la réalité. De même, en capitalisant les intérêts et en tenant compte, dans son évaluation, des intérêts courus, quoique non payés, la banque a donné une fausse idée de son actif dans son bilan et arrondi plus qu'elle n'aurait dû son état des revenus.

Trois décisions sont donc à la source de tout le problème : celle de restructurer les arrangements relatifs aux prêts, celle de considérer le capital et l'intérêt comme ultimement recouvrables et celle de tenir compte de la valeur que prendraient les prêts à une date indéterminée, dès que les conditions économiques se seraient améliorées.

C'est à la même époque que la banque a entrepris aussi d'augmenter le nombre des prêts consentis, afin de réduire la proportion sans cesse croissante des prêts non productifs que comptait son portefeuille de prêts par rapport à l'ensemble de ce portefeuille. Ce plan reposait sur l'hypothèse voulant que la totalité ou la plupart des nouveaux prêts finiraient par devenir productifs et procureraient des revenus à la banque. Malheureusement, cet accroissement rapide du portefeuille de prêts a commencé en 1982, point de départ d'une longue et dure période de récession en Alberta. Des témoins des deux banques y voient d'ailleurs la cause véritable de la faillite de leurs établissements respectifs. De nouveaux prêts ont dû être accordés, dont certains

venaient augmenter le solde de prêts déjà en cours. De part et d'autre, une bonne partie des prêts étaient non productifs.

Une autre stratégie adoptée sous le régime Neapole, celle des « services aux investisseurs », devait permettre à la banque de toucher certains honoraires. Ceux-ci ont augmenté de 400 pour 100 en 1984 par rapport à 1983. En considérant ces honoraires comme le produit de ses services aux investisseurs au lieu de recettes provenant de ses prêts, la banque pouvait les comptabiliser immédiatement au chapitre de ses revenus et éviter de devoir les amortir sur toute la durée des prêts. Cette quête d'honoraires devait présenter à la fin trois lacunes. D'abord, dans bien des cas, la politique de la banque en matière de prêt a semblé axée sur la perception de tels honoraires, des prêts douteux devant être consentis à cette seule fin. De plus, de par sa nature, cette politique devait finir par forcer la banque à maintenir son rythme de prêt pour que le niveau des honoraires perçus reste le même. Enfin, une bonne partie des honoraires dits pour services aux investisseurs n'étaient en fait que les droits perçus normalement à l'égard des prêts; à ce titre, une bonne partie de ces honoraires aurait dû être amortie.

Toutes ces « tactiques de survie » prouvent clairement que la direction était consciente de la véritable situation dans laquelle se trouvait la banque, notamment au niveau de son portefeuille de prêts. Toutefois, comme la Commission a pu s'en rendre compte, cette situation n'était pas aussi claire pour le Bureau de l'inspecteur général des banques ni pour les vérificateurs de l'extérieur, ce qui est difficile à comprendre.

De toute évidence, les stratégies mises en oeuvre par la banque lui ont permis de faire croire à une situation financière saine. Les états financiers sont devenus de la dorure servant à cacher les défauts que présentaient l'actif et les revenus de la banque. L'application de normes bancaires et comptables normales en auraient révélé l'état déficitaire. La situation de la banque aurait paru suspecte à ses partenaires du marché monétaire et les clients auraient retiré leurs dépôts. Sans aide extérieure, la banque aurait dû fermer ses portes dès 1983.

Les mauvais coups se sont mis à pleuvoir de toutes parts. L'effondrement de la BCC en mars 1985 a ébranlé les marchés monétaires. Les gestionnaires des autres établissements financiers n'ont pas tardé à mettre la Norbanque dans la même catégorie. Les dépôts se sont mis à diminuer rapidement. La banque avait déjà commencé à courtiser les petits déposants et à délaisser les gros, mais ce processus devait s'avérer long et coûteux. En outre, sa marge d'intérêt était à la baisse. Sans les liquidités consenties par la Banque du Canada pour remplacer les

dépôts qui avaient été retirés, la banque aurait été incapable de tenir le coup. Ces liquidités devaient finalement totaliser près de 500 millions de dollars.

Le récit de cette dégringolade rend la suite presque banale. Jamais à cours d'idées, la direction s'est appliquée sans relâche à trouver des capitaux, tâche à laquelle elle a connu un succès remarquable jusqu'à la chute de la BCC. Un contrat de souscription devait même être signé par la Norbanque le jour suivant l'annonce fatale du programme de sauvetage de la BCC. Deux mois plus tard, la banque émettait, en diffusion restreinte, des obligations totalisant 16 millions de dollars. À cette époque, elle avait déjà dans les rapports internes du BIGB la cote « insatisfaisante ». Pourtant, lorsque les souscripteurs s'étaient informés auprès du BIGB de la situation dans laquelle se trouvait la banque, on leur avait répondu que rien ne semblait s'opposer à l'émission d'obligations.

Les répercussions de la fermeture de la BCC sur les liquidités de la banque risquaient, pour la direction, d'influencer la façon dont l'établissement serait perçu sur le marché. On sentait que la banque serait appelée à radier une bonne partie de ses prêts, ce qui a donné lieu à la proposition soumise au gouvernement en juillet 1985. Cette proposition devait être rejetée. Selon le gouverneur Bouey, un problème de liquidités, par opposition à un problème de solvabilité, ne nécessitait aucune restructuration de l'actif. De son côté, depuis le lancement du programme de sauvetage visant la BCC, l'inspecteur général doutait de plus en plus de la valeur que pouvait avoir l'actif de la Norbanque, ce qui l'a amené à ordonner une inspection. Celle-ci, dont les premiers résultats ont été connus en août 1985, a révélé le recours à des pratiques peu orthodoxes ainsi qu'une amplification de la valeur réelle des revenus et des prêts. Pour l'inspecteur général, seule la fusion constituait une solution viable au problème de la Norbanque. Aucune aide gouvernementale ne serait donc accordée.

C'est ainsi que l'inspecteur général a demandé à la Banque nationale du Canada d'examiner la possibilité d'une fusion avec cette dernière. Après s'être penchée sur le portefeuille de prêts de la Norbanque, la direction de la Banque nationale a fait savoir que les chiffres figurant dans les états financiers de celle-ci lui paraissaient très exagérés et qu'elle rejetait l'idée d'une fusion.

Le 1er septembre, la banque était insolvable à tous points de vue. La *Loi sur les banques* enjoignait à l'inspecteur général de se prononcer sur cette question. Celui-ci fit savoir à la Banque du Canada, qui faisait

encore des avances de trésorerie à la Norbanque, que cette dernière n'était plus « viable ». La Banque du Canada cessa donc ses avances de trésorerie. L'inspecteur général conclut que la Norbanque n'était pas en mesure de respecter ses obligations financières en temps voulu sans ces avances. Il recommanda alors au ministre des Finances qu'un curateur soit nommé, ce qui fut fait le 1er septembre.

L'examen approfondi que fit le curateur, avec l'aide du personnel de la Banque royale, confirma que la banque était effectivement insolvable. De nombreux prêts furent jugés faibles, douteux ou mauvais. Se fondant sur une méthode d'estimation raisonnable, le curateur conclut qu'une provision supplémentaire de quelque 190 millions de dollars pour pertes sur prêts serait nécessaire. La direction et le conseil d'administration s'opposèrent à la nomination d'un curateur, affirmant que l'approche adoptée par la direction, qui consistait à repenser les prêts en difficulté et à en établir la valeur sur une plus longue période, en collaboration avec les vérificateurs de la banque, permettrait de mieux préserver l'actif de la banque. En conséquence, celle-ci se vit accorder un certain délai lui permettant de mettre un peu d'ordre dans ses affaires. Mais cela n'aboutit à rien, et un liquidateur fut nommé au début de 1986 par la Cour du banc de la Reine du Manitoba.

Le rôle joué par la récession survenue en Alberta dans la débâcle de la Norbanque ne fait pas de doute. Ce fut cependant un facteur secondaire qui soumit la Norbanque à des pressions que la direction aurait dû prévoir et dont elle aurait dû tenir compte dans la planification de ses opérations. La première cause de la débâcle, ce fut la mauvaise qualité de son portefeuille de prêts. La qualité douteuse de ces prêts est apparue au grand jour dès le début de la récession, et la débâcle n'en fut que plus rapide. La situation du portefeuille de prêts fut le résultat des pratiques et politiques inadéquates adoptées en matière de prêt par une direction inexpérimentée, ainsi que du fort taux de roulement au sein du personnel expérimenté que la banque avait pu attirer.

Les activités de la direction à partir de 1983 n'ont pas tant contribué à provoquer la faillite de la banque qu'a en repousser l'échéance. Les tactiques de survie déployées au cours des trois dernières années de l'existence de la banque ont permis de cacher sa véritable situation financière et de repousser pendant un certain temps l'aboutissement inévitable auquel cette dernière devait mener. Toute cette affaire est remarquable si l'on considère que les administrateurs de la banque ont reçu à la fin de 1982 une analyse décrivant avec précision la situation de cette entreprise et prédisant le destin qui fut le sien. Cette

analyse est d'autant plus remarquable que son auteur l'a réalisée à partir des états publiés par la banque et de certaines discussions qu'il eut avec des personnalités des milieux financiers de Calgary, où se trouvait le siège social de la banque.

Tout en reconnaissant l'énergie, et même le courage, dont fit preuve la haute direction de la banque au cours des exercices 1984 et 1985 en particulier, il faut bien comprendre qu'elle a outrepassé les limites de la prudence et de la convenance dans ses efforts en vue de maintenir la banque à flot. Des comptes d'attente furent établis pour que les prêts en difficulté ne paraissent pas comme tels. Le financement à 100 p. 100 sans droit de recours était pratique courante. L'administration des prêts était axée sur la perception d'honoraires, de façon à soutenir l'état des revenus de la banque au moment où les revenus d'intérêts s'effondraient. D'autres pratiques peu orthodoxes furent adoptées dans le même but : présenter une image financière propre à ne pas effrayer les déposants.

À cette fin, la direction devait persuader deux opposants éventuels d'accepter ses tactiques : les vérificateurs externes et l'inspecteur général.

Pendant plusieurs exercices financiers consécutifs, les vérificateurs acceptèrent les décisions de la direction et le traitement de ces décisions dans les états financiers de la banque. Les vérificateurs pensaient en fait que la décision d'arrêter des arrangements à l'égard des prêts en difficulté appelait en contrepartie le traitement comptable proposé par cette dernière. Cette situation prit naissance en 1982. Comme les pratiques bancaires normales étaient faussées, il en fut de même de la comptabilité, jusqu'au jour où les états financiers de la banque et la réalité ne coïncidèrent plus. À la fin de l'exercice 1984, les vérificateurs étaient devenus, peut-être sans le savoir, un rouage des tactiques de survie de la banque. Le fait qu'ils aient certifié les états financiers de la banque fut considéré par la direction et par l'inspecteur général comme une ratification, par la profession comptable, des pratiques adoptées dans cette situation désespérée.

Les vérificateurs étaient au courant de l'étendue de ces pratiques et des conséquences de la mise en oeuvre du concept des « arrangements » sur le plan de l'évaluation des prêts. Ils acceptaient sans faire d'objection les corollaires formulés par la direction sur le plan de la comptabilité. Les vérificateurs n'ont pas suivi les principes de vérification bancaire si amplement décrits par les experts appelés à témoigner et que n'ont pas contredits les autres témoins de la profession comptable. Ils

n'ont pas pris le « recul » nécessaire pour évaluer la situation d'ensemble d'un portefeuille de prêts soumis pour une bonne part à une série d'arrangements. Ils continuèrent d'accepter les explications de la direction qui repoussait d'une fin d'exercice à la suivante l'exécution des prêts soumis à ces arrangements. Certains prêts furent tout à fait improductifs pendant plusieurs années consécutives. Les intérêts continuaient d'être inscrits comme charges à recevoir et aucune provision pour pertes ne fut constituée à l'égard de ces prêts ou d'autres prêts dont les bénéficiaires étaient sous séquestre. Parfois, les vérificateurs soulevaient une question, parfois ils s'en abstenaient, mais jamais se sont-ils vraiment fait entendre. En fin de compte, ils ont manqué à leur fonction première, qui était de déterminer si les états financiers préparés par la direction de la banque reflétaient la situation financière de cette dernière conformément aux principes de vérification bancaire en usage dans ce pays, tels que décrits devant la Commission par des experts.

La position adoptée par le Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB) était que, dans le cadre du système tripartite de réglementation des banques toujours en usage au Canada, il avait le droit de faire confiance aux vérificateurs externes, ce qu'il fit. Si les vérificateurs certifiaient l'exactitude des états financiers d'une banque, l'inspecteur général pouvait supposer que la valeur de l'actif de cet établissement et le montant de ses revenus correspondaient aux chiffres figurant dans ses états. C'est ce qui a amené le BIGB à ne pas faire lui-même l'évaluation du portefeuille de prêts. De fait, la taille, l'organisation et les compétences de son effectif étaient tels que, de toute évidence suivant ce système, on n'envisageait pas que l'inspecteur général prenne une mesure de ce genre. Cependant, l'inspecteur général n'en resta pas là. Ses propres inspections annuelles et les visites fréquentes qu'il fit à la banque lui avaient certainement permis de constater les pratiques décrites ci-dessus. Les tactiques de survie et les valeurs futures furent considérées comme raisonnables dans les circonstances. L'inspecteur général reconnut que les dirigeants de la banque n'étaient pas du type « prudent » et que de fait, ils étaient voués, jusqu'à une époque très tardive dans l'existence de la banque, à la multiplication rapide des prêts. Lors d'une importante confrontation entre la direction et les vérificateurs, l'inspecteur général n'offrit aucun soutien à ces derniers, quoiqu'il ait été approché par eux. Il se contenta de laisser la direction et les vérificateurs régler leur différend et d'exprimer sa satisfaction lorsque ce fut chose faite. Il n'y a aucune raison de penser que le BIGB ait jamais déterminé l'importance du différend ou les détails du compromis. Tous ces faits n'ont pas miné la confiance du BIGB dans les états financiers produits.

La portée de toute cette affaire pour la banque et pour les personnes qui traitaient avec elle n'est apparue au BIGB que peu après la faillite de la BCC. Le BIGB commença alors à tempérer son acceptation des arrangements et des pratiques d'évaluation y afférentes en imposant un délai au recyclage sans fin des programmes de recouvrement des prêts. Ce n'est qu'en 1985 que l'inspecteur général commença à demander à la banque de reconnaître l'écart qui s'était creusé entre la valeur donnée à l'actif dans ses états financiers et celle que cet actif avait réellement sur le marché et même dans les dossiers de la banque. En dernière analyse, l'inspecteur général fait confiance aux vérificateurs externes pour ce qui est des renseignements dont il a besoin pour réglementer les banques mais qui, dans le cas qui nous occupe, ne semblent pas lui être parvenus. Lui-même et ses représentants rencontrèrent fréquemment la direction de la banque et, le 20 juillet 1985, lorsque M. Neapole révéla l'état véritable des affaires de la banque, le BIGB était un peu mieux préparé et un peu moins surpris qu'il ne l'avait été le 14 mars, lorsqu'il avait entendu des révélations similaires de la direction de la BCC.

Compte tenu des données recueillies par la Commission, force est de conclure que le BIGB avait en main tous les éléments nécessaires pour bien comprendre l'état des affaires de la Norbanque mais qu'il ne prit pas conscience de la situation. Et s'il en prit conscience, la volonté d'agir manquait. Dans un cas comme dans l'autre, la situation était perdue d'avance.

Les administrateurs de la banque accordèrent également une confiance extrême à d'autres personnes, en l'occurrence les gestionnaires. Peu de données indiquent qu'on ait jamais contesté les mesures prises par ces derniers. Les emprunts contractés par les administrateurs auprès de la banque, compte tenu de la taille de cette dernière, étaient nombreux; cependant, même si le processus d'approbation de ces prêts était quelque peu cavalier, il n'est pas en lui-même une cause immédiate de la faillite de la banque. La lacune la plus grave du conseil d'administration, considéré dans son ensemble et sur toute la durée de l'existence de la banque, était qu'il n'avait aucune connaissance approfondie des affaires de la banque. Le président, tout comme les membres du conseil d'administration, ne saisissait pas très bien les arrangements bizarres, mais d'une importance cruciale (aux yeux des gestionnaires de la banque), qui avaient été pris et dont certains avaient une portée très grande. C'est aux administrateurs que revient la charge d'élaborer les politiques, de sélectionner les gestionnaires et de leur dicter les orientations à suivre. Dans l'ensemble, ils n'ont pas eu beaucoup de succès dans l'accomplissement de cette tâche.

La Banque commerciale du Canada

La Banque commerciale du Canada (BCC) s'était manifestement fixé pour objectif de devenir une entreprise nationale et non une banque régionale. Malheureusement, choisissant une solution de facilité, la banque entreprit ses opérations en Alberta et en Colombie-Britannique et concentra ses affaires principalement dans ces provinces à une époque où s'amorçait une période de grande prospérité dans les secteurs de l'immobilier et de la mise en valeur des ressources énergétiques. Il était alors facile de consentir des prêts importants à quelques emprunteurs au moment où le marché de l'immobilier et de l'énergie était en pleine expansion. Tous les habitants de ces régions qui oeuvraient dans ces secteurs industriels y trouvaient leur profit et la BCC était désireuse d'en faire autant. Le portefeuille de prêts de la banque s'en trouva considérablement concentré dans des secteurs particuliers et dans des régions précises. La prise de conscience de cet état de fait coïncida avec la récession et, malheureusement, la banque mit sur pied son programme d'expansion et de diversification en Californie et dans l'Est canadien à l'aube même de cette de longue et grave récession qui affligea l'Ouest canadien.

Ironie du sort, la BCC pourrait bien avoir été victime de l'ampleur même de sa réussite initiale. Sous le régime Eaton (de 1976 au début de 1983), la banque selon les dires de l'un de ses administrateurs le plus longtemps en poste, avait plus de succès, d'après bien des critères de l'analyse bancaire, que ses concurrents et même que certaines grandes banques. Les administrateurs pouvaient donc difficilement critiquer les politiques de croissance rapide de M. Howard Eaton et certains de ses plans expansionnistes. Les problèmes sérieux commencèrent avec les pratiques et politiques de prêt dynamiques adoptées par la direction dès les premières années d'existence de la banque. Ce dynamisme produisit en un très bref laps de temps un important portefeuille de prêts qui, constata-t-on par la suite, étaient dans bien des cas de valeur extrêmement douteuse. Lorsqu'il accéda au poste de chef de l'exploitation, M. Gerald McLaughlan, dans une note adressée à M. Eaton, fit état en termes désobligeants de la situation du portefeuille de prêts de la banque et des mauvaises pratiques de prêt qui en étaient la cause. Il y mentionna la « proportion renversante » de prêts non productifs. Par la suite, M. McLaughlan en vint à la conclusion que la ruine de la banque s'était amorcée au niveau du portefeuille de prêts avant son accession au poste de chef de la direction, au début de 1983. De fait, il reconnut que la banque était condamnée dès 1983. Les prêts qui avaient été consentis alors étaient exposés de plein fouet à la récession qui a frappé l'Alberta

en 1981, et il faut y voir la principale cause lointaine de l'échec de cette banque.

Cependant, ce douteux honneur pourrait être attribué à beaucoup d'autres facteurs. Le premier est la décision, prise en 1981 par la direction et approuvée par le conseil, d'acquérir une participation minoritaire dans la banque Westlands, établissement californien dont le portefeuille de prêts était fortement concentré dans l'immobilier. On a dit que cet investissement avait un caractère passif et visait à sortir la banque de son ghetto géographique et sectoriel, mais qu'il ne supposait pour cette dernière aucune participation active à la gestion. Le projet était mal conçu et peu judicieux : telle est l'opinion exprimée par tous les témoins au cours de l'enquête. Finalement, la BCC en tant que banque s'était vu demander par l'organisme de réglementation des États-Unis, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), de mettre de l'ordre dans le portefeuille de prêts de la *Westlands*, de prévoir un nouvel apport de capital, de renforcer la direction, ainsi que, de façon générale, de sortir la banque de son impasse et de la remettre en situation financière stable. Ces mesures furent prises, en fin de compte, conformément à l'ordonnance « de cesser et de s'abstenir » prise par le FDIC, mais il est fort probable que, du même coup, sonna le glas de la BCC.

Deux années auparavant, la banque avait ouvert une agence de crédit à Los Angeles, n'étant pas autorisée à offrir dans cet État des services bancaires complets. Cette agence accorda un nombre considérable de prêts à des entreprises du secteur énergétique et, en février 1985, avait constitué un portefeuille de prêts si déséquilibré (ces prêts avaient pour la plupart fait l'objet d'un arrangement) que l'on jugea alors nécessaire d'en radier une tranche de 85 millions de dollars. La direction affirme que ce fut le coup qui entraîna la chute de la banque. Par la suite, ces faiblesses furent soulignées par l'organisme de réglementation des États-Unis, le Federal Reserve Board (FRB) cette fois, qui demanda à la banque, d'après les dirigeants de cette dernière, de mettre de l'ordre dans le portefeuille de prêts de son agence de Los Angeles ou de le ramener au Canada. L'échec de l'entreprise de diversification en Californie coûta très cher.

Vers la même époque, il semble que M. Eaton ait été de plus en plus déçu de la vie à Edmonton en général et de son travail à la BCC en particulier. Il se montra de plus en plus distant du conseil d'administration. Par la suite, il demanda à la banque de lui acheter une maison à Los Angeles, où il entendait vivre tout en dirigeant la banque au Canada. L'inspecteur général s'y opposa avec raison et demanda au conseil de prendre des mesures. Lorsque M. Eaton rendit visite à

l'inspecteur général pour lui expliquer son étrange conduite, il semble qu'il ait réussi dans une certaine mesure à le convaincre, car, à ce qu'on peut constater, l'inspecteur général jugea raisonnable de lui permettre de rester en fonction deux années de plus en attendant qu'on lui trouve un successeur.

Entre temps, M. Eaton s'était engagé dans un certain nombre d'activités extérieures à la banque, dont le conseil prit connaissance avec un vif mécontentement et qui donnèrent lieu à l'examen des rapports de M. Eaton avec la banque. Avant que les directeurs aient pu résoudre cette question, les compagnies de fiducie ontariennes liées à M. Leonard Rosenberg furent « saisies ». M. Eaton avait pris des arrangements avec M. Rosenberg qui avait fini par détenir ou contrôler près de 30 pour 100 des actions en circulation de la BCC. Cette situation contrevenait aux restrictions imposées par la *Loi sur les banques* en matière de propriété d'actions, et la BCC refusa d'enregistrer ces transferts illégaux. Les administrateurs forcèrent M. Eaton à démissionner. Ils jugèrent nécessaire de dissocier la banque de MM. Rosenberg et Eaton. Comme il fallait du temps pour trouver un investisseur capable d'acquérir les actions de la BCC que possédait ou contrôlait M. Rosenberg, cette affaire demeura un sujet gênant pour la banque dans les milieux financiers. Elle avait terni sa réputation, sans doute pour le reste de son existence. Les conséquences immédiates de cette situation furent la perte de confiance et la fuite des dépôts, ce qui obligea la banque à demander à la Banque du Canada des crédits de trésorerie. M. McLaughlan, successeur de M. Eaton au poste de chef de la direction, n'attribua cependant pas la chute de la banque à l'affaire Eaton.

À partir de ce moment, l'histoire de la BCC ressemble beaucoup à celle de la Norbanque. La direction de la banque reconnut la gravité de la situation dans laquelle cette dernière se trouvait, et le risque sérieux qu'elle courait en poursuivant dans la même voie. Il fallait absolument étayer l'état des résultats de la banque et protéger son bilan. À cette fin, on eut recours à une méthode d'évaluation du portefeuille de prêts que l'on qualifia, à la BCC, de « valeur de référence ». Cette méthode faisait entrer en ligne de compte la situation économique future dans l'établissement de la valeur actuelle d'un élément d'actif. Cette opération avait été étendue à l'ensemble de la banque, en septembre 1983 au plus tard, en vertu d'une directive interdisant l'actualisation des valeurs futures prévues par la direction pour une époque indéterminée de l'avenir en fonction d'une hypothétique relance de l'économie. Grâce à cette base d'évaluation élargie, la BCC en vint à prendre les mêmes décisions de fonctionnement et de comptabilité que la Norbanque au sujet de la comptabilisation des revenus, de la capitalisation des intérêts

et de la dotation en provisions pour pertes sur prêts. Nous ne reprendrons pas ici ces points en détail. Toutes ces stratégies, des arrangements au traitement comptable adopté par la direction, étaient bien connues des vérificateurs de la BCC, et le même traitement comptable a été appliqué aux états financiers qui furent par la suite approuvés sans réserve par les vérificateurs de la BCC.

Les prêts non productifs, parfois qualifiés d'inexécutés ou de prêts en difficulté, se multiplièrent dans le portefeuille de prêts, et les « tactiques de survie » adoptées par la direction devinrent plus énergiques et ingénieuses. Deux objectifs se firent de plus en plus manifestes. Le premier était d'obtenir des honoraires par tous les moyens possibles afin d'étoffer l'état des revenus de la banque. Le second était d'établir, grâce aux arrangements et aux évaluations de garanties, une valeur qui soustrairait la banque à l'obligation de constituer une provision pour pertes sur prêts et lui permettrait de continuer à comptabiliser les revenus d'intérêts. Toutes ces mesures avaient le même but et ont donné les mêmes résultats que dans le cas de la Norbanque.

Là encore, la direction, soit par conviction, soit par nécessité, et plus souvent par nécessité que par conviction, conclua rapidement que l'intérêt et le principal étaient tous deux recouvrables et que la valeur de la garantie dépassait celle du principal et des intérêts courus du prêt. Cette opération visait à repousser indéfiniment le moment où il faudrait ranger les prêts qui auraient nécessité la constitution de provisions pour pertes, ce qui aurait sûrement eu des conséquences néfastes et graves sur le bilan et sur l'état des résultats de la banque.

Les éléments de preuve concernant la BCC révélèrent au moins un fait important. La direction avait demandé à toutes les succursales de la banque de dresser un rapport sur la capitalisation des intérêts, de 1982 à 1984 inclusivement. Le rapport demandé, dûment signé par les divers gérants, fut déposé et portait un chiffre global d'environ 59 millions de dollars en intérêts capitalisés. Face à cette documentation, la direction riposta en la déclarant fondamentalement dénuée de toute fiabilité parce que, entre autres, une partie des intérêts comptabilisés était acceptable selon les méthodes d'opérations bancaires prudentes et les principes de saine comptabilité. Deux difficultés surgissent immédiatement pour la direction. La première est que, même si l'état comportait un taux d'erreur de 50 pour 100, le montant des intérêts impayés, provenant de sources extérieures à la banque et comptabilisés par cette dernière comme revenu au cours des trois derniers exercices, aurait éliminé tout bénéfice au cours de cette période, ainsi que tous les bénéfices non répartis de la banque, si les écritures de contre-passation

avaient été faites. La seconde difficulté tient au fait que, peu de temps après que le personnel de la banque eut compilé cet état des intérêts capitalisés, la direction, en réponse à une demande d'information sur ce point, donna les mêmes instructions en vue de la compilation de l'étude même contre laquelle elle s'était si vivement élevée au cours des audiences de la commission. L'explication donnée fut la suivante : la compilation du rendement à venir des intérêts courus capitalisés peut se faire avec précision, mais celle du rendement passé oblige à porter trop de jugements pour que l'étude qui en ressorte soit précise. Cette réponse comporte sans aucun doute une certaine part de vérité, mais pas suffisamment pour rendre ces rapports totalement inutiles comme sources de renseignements susceptibles d'éclairer sur l'administration de la banque depuis 1982.

Les éléments de preuve dévoilent un autre fait révélateur au sujet des efforts déployés par la BCC afin de réunir des capitaux. Ce fait a consisté à présenter au public investisseur des états financiers donnant de la banque une image prospère et rentable et lui attribuant une situation financière stable. Apparemment, pour arriver à présenter de tels états, la banque entreprit, à compter de l'automne 1983, d'améliorer l'indice des prêts inexécutés dans ses états financiers en élargissant l'assiette d'évaluation, avec toutes les conséquences qu'une telle mesure peut entraîner sur les chiffres des provisions pour pertes sur prêts et sur la comptabilisation des revenus d'intérêt. L'assiette d'évaluation élargie permettait à la direction d'exercer sa prérogative l'autorisant à poursuivre l'inscription de revenus grâce aux intérêts courus qu'elle faisait figurer dans les états des revenus de la banque. Toutes ces mesures avaient été prises parce que la banque et ses souscripteurs à forfait s'étaient rendu compte que l'organisme provincial de réglementation les obligerait, au chapitre des garanties, à divulguer les prêts non productifs. La Banque royale venait de publier un prospectus sur le sujet. La direction a assuré aux souscripteurs qu'il serait possible de le faire, car les indices des prêts inexécutés s'amélioreraient. Aucune des mesures prises par la banque afin d'arriver à ce résultat ne furent communiquées aux souscripteurs ni aux vérificateurs de la banque, même si ces derniers proclament que cela n'aurait fait aucune différence. C'est peut-être vrai, car ils connaissaient avec assez de précision et trouvaient acceptable le principe de la valeur de référence et les autres « tactiques de survie » mis en oeuvre par la direction de la BCC. Néanmoins, on procéda à la souscription et les titres furent vendues sur le marché au moyen de prospectus reflétant les états financiers attestés par les vérificateurs et n'indiquant en rien que, dans l'établissement de ces états, la banque avait adopté des méthodes d'évaluation des garanties qui différaient de celles utilisées l'année

précédente ou qui avaient pour conséquence de réduire l'indice des prêts inexécutés dans le portefeuille de prêts de la banque. Le prospectus fut approuvé par le BIGB en vertu de la *Loi sur les banques*.

Comme dans le cas de la Norbanque, les pratiques employées par la BCC et acceptées par ses vérificateurs en ce qui a trait à l'évaluation des éléments d'actif, à la capitalisation et à la comptabilisation des intérêts, ainsi qu'à la dotation en provisions pour pertes sur prêts allaient, selon les dépositions reçues au cours de l'enquête, à l'encontre des pratiques des six grandes banques canadiennes. De plus, les éléments de preuve révèlent que ces pratiques enfreignaient les principes de comptabilité bancaire décrits dans les témoignages des experts en vérification de banques.

Face à ces décisions opérationnelles et à celles de la direction quant au traitement comptable à adopter, l'attitude des vérificateurs fut sensiblement la même que dans le cas de la Norbanque. En approuvant les états financiers de la banque pour l'exercice de 1984 et, fort probablement, pour celui de 1983 également, les vérificateurs n'ont pas suivi les méthodes et les pratiques de vérification bancaire décrites par les vérificateurs professionnels de banques appelés à témoigner devant la commission.

Dans le cas de la BCC, tout comme dans celui de la Norbanque, l'inspecteur général s'est également fié aux vérificateurs externes et à la direction dans son rôle au sein du système de surveillance tripartite. L'ampleur de cette confiance ressort clairement dans les éléments de preuve touchant une plainte formulée par un organisme chargé de l'application de la loi et portant sur certaines pratiques de la BCC. Les plaignants affirmaient essentiellement que la direction avait ordonné au personnel de la banque d'adopter, à des fins inadmissibles, la méthode d'évaluation de l'actif déjà débattue. L'organisme saisi de l'affaire fit part de la plainte au BIGB et demanda l'avis de l'inspecteur général. Le moment venu, le BIGB informa l'organisme en question que, comme les états financiers de l'année en cause avaient été approuvés par des vérificateurs externes, il n'y avait aucune raison de contester le bien-fondé de la méthode d'évaluation des éléments d'actif. Le BIGB ne fit pas enquête ni ne signala la plainte aux vérificateurs. Il ne sollicita pas non plus d'avis juridique.

L'inspecteur général savait que la banque appliquait le principe de la valeur de référence et était au courant des stratégies d'arrangements dont elle avait recours ainsi que des pratiques dynamiques d'opération et de comptabilité adoptées par la banque. Il souscrivait aux tactiques

générales de survie de la direction car, à l'instar de celle-ci, il espérait, pendant cette période, que l'économie de l'Ouest connaîtrait une reprise et, par conséquent, guérirait la banque de tous ses maux. Le sort voulut qu'il n'y eut pas de reprise, et l'inspecteur général se retrouva aux prises avec une banque dont l'avenir était sombre. Cette constatation survint au début de mars 1985, mais, à ce moment-là, l'inspecteur général avait laissé échapper toute possibilité d'intervention. Même à ce moment, on ne s'était peut-être pas rendu compte de l'ampleur de la difficulté. L'inspecteur général n'avait alors plus de solutions à offrir.

Le conseil d'administration a également une certaine part de responsabilité dans la faillite de la banque. Il avait tendance à se laisser leurrer par la direction et ne s'est rendu compte que trop tard de la véritable situation et de son étendue. Son erreur capitale a été de ne pas insister pour obtenir de la direction des renseignements simples et directs. Cependant, l'interaction complexe d'autres forces et des intervenants, soit la direction, les vérificateurs et le BIGB, permet difficilement de qualifier tout acte ou omission de la part du conseil, de cause indépendante de la faillite finale de la banque. Il est impossible de résumer la responsabilité du conseil de la BCC, qui fonctionnait selon une majorité dynamique et changeante, tout comme celui de la Norbanque, et nous invitons le lecteur à consulter les parties du rapport qui traitent de ce sujet.

À la fin de l'exercice 1984, les pratiques de la direction décrites ci-dessus avaient entraîné un certain nombre de résultats dévarorables. Le tableau brossé dans les états financiers ne laissait pas entrevoir toutes les faiblesses de la banque. Cet état de fait retarda l'éclatement au grand jour de la situation d'insolvabilité, augmentant ainsi le coût de la faillite finale pour toutes les personnes en cause. Tous les investisseurs et les déposants qui se fièrent aux états financiers pour des questions importantes, dont l'état du portefeuille de prêts, auraient été induits en erreur. Enfin, les « tactiques de survie » brouillèrent les états financiers et empêchèrent les participants au programme de soutien de saisir pleinement les besoins et la situation de la banque, et peuvent bien avoir fait échouer les tentatives de toutes les parties en cause afin de sauver la banque ou de prendre une décision éclairée au sujet de la tentative de sauvetage.

Le programme de sauvetage ou de soutien de la BCC a eu pour point de départ les révélations faites au BIGB et à la Banque du Canada le 14 mars 1985 par M. McLaughlan au sujet de l'incapacité de la banque de poursuivre ses activités sans une aide extérieure. Le 25 mars, un programme de sauvetage appuyé par le gouvernement et par le

milieu bancaire était mis en place et rendu public. Il avait bien des failles attribuables à un certain nombre de conditions qui régnaient à l'époque. La législation ne comportait aucun cadre réglementaire bien défini prévoyant ce genre de situation dans le milieu bancaire. En dépit du fait qu'elle était privée du personnel ou des pouvoirs légaux nécessaires, la Banque du Canada se vit confier le rôle de premier plan dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'exécution du programme. Les renseignements transmis par l'inspecteur général à la réunion des représentants des organismes d'État et des dirigeants des six grandes banques canadiennes ne permettaient pas aux participants de prendre une décision éclairée pour ce qui est de sauver la banque ou de l'abandonner à la faillite. On ne pouvait espérer, en une fin de semaine, arrêter un programme de sauvetage réalisable avant l'ouverture de la banque le lundi suivant. De fait, ce programme contenait un certain nombre d'imperfections qui contribuèrent, à divers degrés, au glissement de la banque vers un état d'insolvabilité ou à la rendre insolvable. L'échec du sauvetage de la BCC ne devrait cependant pas décourager le recours à des techniques de ce genre si la situation s'y prête.

En raison de son rôle dans le mécanisme législatif de réglementation des banques, le BIGB doit assumer une part importante du blâme pour cette situation et de ce qui s'en est suivi, mais il n'est pas le seul responsable en cause. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'inspecteur général connaissait la situation de la banque et n'a rien fait. D'autres observations s'imposent au sujet de la façon dont le BIGB s'est acquitté de sa tâche dans le sauvetage. Les renseignements touchant la situation financière de la banque, et l'état du portefeuille de prêts en particulier, étaient insuffisants. Les inspections exécutées juste avant et pendant la réunion n'étaient pas coordonnées ni bien organisées; aussi les résultats de l'examen des prêts étaient-ils incomplets ou mal présentés lorsqu'ils ont été communiqués aux participants. Les efforts déployés par la suite par le BIGB afin d'examiner le portefeuille de prêts furent irréguliers et inefficaces tant que l'équipe Hitchman ne fut pas chargée de l'affaire. La surveillance du programme de sauvetage a été inefficace et, par conséquent, le programme ne fut jamais modifié en fonction de l'évolution de la situation. La prudence dont fit preuve le gouvernement a retardé la formulation d'une politique sur l'utilisation des deniers publics. Il appartient aux ministres de veiller à ce que les titulaires de charges publiques s'acquittent promptement des devoirs que leur impose la loi. Cette observation s'applique principalement, dans le cas présent, à l'inspecteur général. Sauf la lenteur à élaborer la politique du gouvernement sur l'affectation de fonds publics à un programme de sauvetage de banque et le retard à répondre à une demande des grandes

banques en vue d'une évaluation détaillée et exhaustive du portefeuille de prêts, il n'y a pas de critique fondée à formuler à l'endroit des ministres responsables et aucun reproche ne leur fut adressé dans les dépositions. C'est plutôt par souci d'utiliser judicieusement les fonds publics que pour « prendre un risque calculé » dans ses négociations avec les grandes banques que le gouvernement a tardé à prendre une décision. Les ministres se sont fiés, comme ils étaient fondés à le faire, à leur conseiller principal, l'inspecteur général.

La preuve révèle clairement que le rapport Hitchman permit à toutes les personnes en cause de constater que la situation véritable de l'actif de la banque était fort différente de celle que reflétaient les états financiers de cette dernière. De nombreuses dépositions visaient ce rapport et certaines relèvent des inexactitudes dans certaines parties. La constatation portant sur la qualité de l'actif fut mise en doute, mais uniquement en ce qui a trait au degré de cette qualité. Même si l'évaluation de la valeur des prêts de la banque n'était exacte qu'à 25 pour 100, le capital de la banque avait disparu. M. McLaughlan admit que la banque était vraiment insolvable le 1er septembre. Le rapport final de l'équipe Hitchman fut remis le 13 août. Le gouverneur de la Banque du Canada reconnut tous ces faits dans un entretien avec le ministre des Finances, au cours duquel il affirma que le programme de soutien avait été conçu à un moment où l'on ne possédait pas encore de renseignements sur les prêts de la BCC. L'inspecteur général convint que le rapport Hitchman fut la pièce maîtresse qui lui permit de comprendre la situation du portefeuille de prêts de la banque. L'apport le plus grand de ce rapport a peut-être été de faire la lumière sur l'inefficacité des vérificateurs externes et du BIGB dans l'exécution de leurs fonctions au cours des années qui ont précédé la faillite.

À la fin, la banque fit faillite alors que le programme de sauvetage était encore en place. Ce programme échoua parce qu'il n'était ni à la mesure ni à la hauteur de la situation véritable des pertes qu'affichait le portefeuille de prêts de la banque. Si l'on avait connu l'ampleur des pertes, le programme de sauvetage n'aurait peut-être jamais été entrepris.

Tous les déposants ont été complètement indemnisés (au-delà des sommes assurées), sans aucun doute grâce aux annonces faites par les porte-parole officiels au début du programme de sauvetage et pendant sa mise en oeuvre et visant à appuyer ce programme et à rétablir la confiance des marchés financiers et du grand public à l'égard de la banque.

Recommandations

Il est permis de tirer de tous les faits et événements touchant ces deux banques, tels que révélés par la preuve, certaines leçons très claires. Ces leçons ont, à leur tour, amené la Commission à formuler des recommandations détaillées qui figurent au chapitre 6. Le milieu bancaire reconnaît, et les éléments de preuve déposés devant la Commission d'enquête abondent en ce sens, à quel point il importe de maintenir le régime tripartite de surveillance, régime qu'il faudrait cependant modifier en prévoyant la nécessité d'un examen direct de la qualité des portefeuilles de prêts des banques, notamment dans le cas de celles qui émettent des signaux de détresse. Cette recommandation tient compte de certains avantages que comporte le système de surveillance directe, mais uniquement à titre de complément du mécanisme fondamental tripartite. Il est également recommandé d'investir l'organisme de réglementation d'un nouveau pouvoir l'autorisant à rendre des ordonnances visant à faire cesser ou à interdire certaines activités. La seule sanction que la loi actuelle met à la disposition de cet organisme est son pouvoir d'ordonner à une banque de maintenir certains niveaux de liquidités et de capital. Les représentants du BIGB ont témoigné que l'exercice de ce pouvoir n'est ni rapide, ni possible dans tous les cas. Un certain renforcement et une certaine restructuration s'imposent à l'égard du régime actuel de surveillance par accord tacite. La recommandation en ce sens porte essentiellement sur la tâche de surveillance qui devrait être encadrée de manière à fournir l'élément fondamental dont ces faits révèlent l'absence, soit la volonté de réagir aux signaux de détresse lancés par une banque à l'intention de l'organisme de réglementation. Il est proposé que le BIGB soit intégré à une SADC restructurée qui réunirait les mécanismes nécessaires à la fois en matière d'assurance et d'inspection. Nous signalons que la tendance qui se dessine lentement au Royaume-Uni écarte le fusionnement du service d'inspection avec la banque centrale, solution que la Commission ne recommande pas. Par ailleurs, les mécanismes d'assurance et d'inspection sont réunis dans certains organismes américains, nommément la FDIC.

Les services actuels et le personnel du BIGB passeraient à la SADC, y compris les fonctions de surveillance des banques et d'approbation des prospectus liés à l'émission de titres bancaires par appel public à l'épargne. Le nouvel organisme de réglementation se composerait de trois personnes à plein temps, l'une provenant de la profession de vérificateur bancaire, une deuxième possédant de l'expérience à titre de gestionnaire supérieur dans le domaine bancaire et la troisième, provenant du secteur de l'assurance ou du milieu des affaires en général.

Le trait caractéristique principal de la réglementation des banques est d'ordre administratif. Les aspects des politiques régissant l'établissement et la fermeture des banques devraient être laissés au pouvoir exécutif, représenté dans le cas présent par le ministre des Finances. La structure de société d'État convient moins bien au rôle administratif de réglementation. C'est pourquoi une commission professionnelle à plein temps est recommandée.

De l'avis de la présente Commission, un tel organisme, qui pourrait s'appeler la Commission d'assurance-dépôts du Canada, offrirait, dans le domaine de la réglementation des banques, les compétences et l'expérience nécessaires pour mettre en oeuvre un mécanisme permettant de porter sans tarder à l'attention de l'organisme de réglementation les difficultés auxquelles se heurteraient les banques. Autre aspect encore plus important, peut-être, la présente recommandation se fonde sur la conviction selon laquelle un organisme de réglementation ainsi structuré aurait l'intérêt, la volonté et la compétence voulus pour réagir rapidement aux difficultés éventuelles d'un membre du milieu bancaire, et pour le faire dans un délai propre à empêcher l'effondrement définitif au moyen d'un programme de sauvetage, d'un fusionnement ou de tout autre mécanisme. Il faut ajouter, toutefois, que, dans toutes les collectivités où des banques semblables se sont installées, il a été constaté qu'un régime de réglementation ne doit pas être conçu de manière à sauver toutes les banques, quel qu'en soit le prix pour la collectivité.

Une fois restructuré, l'organisme de réglementation serait, selon la recommandation de la présente commission, l'organisme chargé au premier chef d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de soutien destiné à assurer la survie d'une banque qui, de l'avis du ministre des Finances, doit être sauvée dans l'intérêt du public. La Banque du Canada conserverait son rôle de fournisseur des avances de liquidités, mais la méthode serait revue de sorte que, une fois qu'il serait décidé d'aider une banque aux prises avec des difficultés de liquidités et de solvabilité à long terme, la responsabilité de l'exécution du programme appartiendrait entièrement à l'organisme de réglementation. Le financement nécessaire pour rétablir la solvabilité serait réuni par l'organisme de réglementation et proviendrait de ses sources propres, à savoir le milieu bancaire, lorsque les circonstances le justifient, ou encore de prêts consentis par la Banque du Canada ou le gouvernement du Canada. Une fois le programme de soutien de la banque couronné de succès, l'organisme de réglementation, sur l'autorisation du ministre, remettrait la banque au secteur privé. Afin que les deniers publics ne servent pas à rétablir la valeur des capitaux pour ceux qui ont investi

dans une banque qui a perdu leurs capitaux, il est recommandé d'adopter des dispositions prévoyant que le capital, les créances et les actions en circulation d'une banque, termes qui seraient définis par voie de modification législative, puissent, en vertu d'un programme de soutien de la banque, être réduits ou annulés et qu'un tribunal supérieur puisse ordonner une indemnisation s'il peut être prouvé au tribunal que la banque n'était pas réellement insolvable ou sur le point de le devenir inévitablement au moment de la mise sur pied du programme de soutien. Un tel programme pourrait offrir aux investisseurs de capitaux dans la banque l'occasion d'injecter, de concert et sur un pied d'égalité avec l'organisme de réglementation et, peut-être, d'autres personnes, de nouveaux capitaux dans la banque réorganisée.

Le mode d'organisation recommandé pour l'organisme de réglementation des banques laisserait suffisamment de latitude pour que l'on puisse éventuellement lui confier la prestation de ses services à d'autres établissements de dépôts fédéraux, ainsi qu'aux établissements provinciaux analogues relevant d'administrations qui en auraient exprimé le souhait.

Un certain nombre de principes comptables ont fait l'objet d'un examen devant la Commission et d'une série de recommandations qui figurent au chapitre 6. Dans le but d'établir des rapports permanents et productifs entre l'organisme de réglementation des banques, le milieu bancaire, la profession de la vérification des banques et la profession comptable en général, il est recommandé qu'un comité consultatif soit constitué afin de faciliter la tâche de l'organisme de réglementation en ce sens. Les membres de ce comité seraient nommés par voie de décret et devraient être choisis dans les rangs des professions de vérificateur bancaire, d'expert en comptabilité générale et de juriste, ainsi que dans les milieux des banques et des assurances.

La dernière faillite bancaire survenue au Canada remonte à 60 ans. Par ailleurs, des cas moins graves ont abouti à des fusionnements. Au cours de ces années, ont également fait faillite un certain nombre d'autres établissements financiers qui intéressaient l'organisme de réglementation des banques, par le biais de la SADC. Il ne fait aucun doute que cette longue période de temps peut avoir bercé les organismes de réglementation, les vérificateurs externes et, en fait, le milieu bancaire lui-même d'un faux sentiment de sécurité.

Il importe de rappeler que ces cas ne visent qu'une faible fraction du milieu bancaire canadien. La confiance du public dans le système bancaire ne doit pas en être ébranlée, mais les Canadiens doivent y

réagir en améliorant le régime de surveillance des banques. Ce régime doit être conçu de manière à signaler à temps les faiblesses des banques à un organisme de réglementation sensible, de sorte que ces dernières, en tant qu'établissements, continuent de dispenser leurs services aux Canadiens de manière économique, efficace et sûre. Le régime de réglementation devra maintenir la concurrence entre les banques et, quand l'occasion se présentera, permettre l'entrée de nouveaux établissements dans le système bancaire. Ces expériences malheureuses ne doivent pas porter à croire qu'il n'y a pas place pour de nouvelles banques dans ce milieu ou qu'il n'y a pas lieu de mettre sur pied des programmes de soutien à l'intention des banques, lorsque les circonstances le justifient.

La présente commission a tiré toutes ses conclusions des témoignages consignés et des pièces examinées. Il se peut que d'autres groupes et tribunaux, régis par des règles différentes de preuve et poursuivant des objectifs autres, parviennent à des conclusions différentes au chapitre des obligations et des devoirs de ceux qui ont pris part à ces événements.

Chapitre 2

Portée de l'enquête

La Commission d'enquête a été instituée en vertu du décret C.P. 1985-2932 du 29 septembre 1985. Elle a rassemblé un personnel réduit composé d'avocats, d'un conseiller en comptabilité, d'un secrétaire et d'employés de soutien et elle a organisé des audiences qui ont débuté à Ottawa le 2 octobre 1985 et se sont terminées à Calgary le 22 mai 1986. Les mémoires des participants et du public ont été acceptés jusqu'à la mi-juillet 1986.

Attributions de la Commission

La Commission a été chargée d'enquêter et de présenter un rapport sur :

> [...]les circonstances entourant la cessation des opérations de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, y compris :
>
> a) un examen de toutes les circonstances et de tous les facteurs qui ont contribué à créer les conditions qui ont mené à la fermeture des deux banques; et
>
> b) des interventions consécutives des instances de réglementation du gouvernement du Canada et de ses organismes, y compris la Banque du Canada;[...]

Le décret enjoint également au commissaire, si celui-ci :

> [...]conclut que les circonstances l'exigent, de recommander tous changements à la réglementation et au contrôle administratif de l'industrie bancaire au Canada qui pourraient s'avérer nécessaires ou souhaitables à la lumière des faits examinés au cours de l'enquête.

La Commission n'a pas trouvé ce mandat trop restrictif. Elle a décidé de tenir des audiences publiques après avoir publié des avis en ce sens dans les journaux d'Ottawa, de Calgary, d'Edmonton et de Vancouver. La Commission et toutes les parties qui ont comparu devant elle se sont vite aperçues que ces travaux présentaient des caractéristiques inhabituelles. La nature même des opérations bancaires exigeait l'adoption d'une marche à suivre particulière. La confiance du public est

l'une des plus importantes conditions préalables à la survie d'une banque, voire de tout système bancaire. Le simple fait de mener une enquête publique sur une banque perturbe les milieux financiers. Comme les opérations bancaires intéressent grandement le public, les reportages quotidiens sur les témoignages recueillis par la Commission constituaient une source d'inquiétude constante, et même une menace au bien-être des autres banques, surtout celles qui ne font pas partie du groupe des six grandes banques canadiennes.

Un deuxième aspect primordial est ressorti clairement dès le départ. L'enquête se répercutait directement sur le bien-être et la carrière de certains membres du personnel de ces deux banques, des administrateurs et des vérificateurs, des fonctionnaires chargés de la réglementation de ces banques ou d'activités connexes, des souscripteurs et d'autres encore. Mais il fallait se soucier encore plus de protéger le caractère confidentiel des opérations effectuées par les clients de ces banques, qui ont été touchés accidentellement par la liquidation. Par conséquent, il fallait mettre au point un mécanisme permettant à la Commission de s'acquitter pleinement de son mandat tout en réduisant au minimum les incidences négatives sur les autres banques et sur les particuliers visés.

Dès le début, les milliers de pages des documents déposés à titre de pièces ont été examinées et tous les renseignements permettant d'identifier les emprunteurs et les autres clients qui avaient fait affaire avec ces établissements ont été expurgés. Des contre-interrogatoires complets étaient permis, mais il était interdit de s'enquérir des identités dissimulées ou de les révéler (si l'on parvenait à les apprendre). Cette procédure a parfois nécessité d'autres suppressions visant à empêcher la divulgation de renseignements confidentiels. L'avocat de la Commission a interrogé les témoins et examiné les documents à l'avance afin que tous les renseignements touchant d'autres banques et d'autres personnes ou établissements puissent être supprimés lorsqu'il était dans l'intérêt public de le faire et lorsque cela n'empêchait pas la Commission de s'acquitter de ses responsabilités. Il faut rendre hommage aux nombreux avocats qui se sont présentés devant la Commission et qui ont toujours respecté le sceau du secret. À une occasion et par inadvertance, les noms de dirigeants d'une autre banque ont été révélés dans une pièce. L'avocat et surtout la presse financière, qui couvrait chaque jour en détail les audiences de la Commission, ont eu la grande gentillesse de ne pas profiter de cette bévue. Les journalistes n'y ont jamais fait allusion dans leurs reportages et l'avocat s'est abstenu lui aussi de tout commentaire officiel. Le travail minutieux et laborieux de l'avocat de la

Commission et de son personnel juridique est souligné avec gratitude, et pas seulement par le commissaire.

Au cours de son enquête, la Commission a recueilli les témoignages ou reçu les mémoires de 85 personnes. Les témoins qu'elle a entendus comprenaient les dirigeants, les administrateurs, les vérificateurs et les liquidateurs de la BCC et de la Norbanque, des cadres supérieurs de toutes les grandes banques de l'annexe A, et des cadres ou des représentants du Bureau de l'inspecteur général des banques, de la Banque du Canada, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du ministère des Finances. Le ministre des Finances et la ministre d'État aux Finances ont également comparu devant la Commission. Les autorités provinciales responsables de la réglementation et les souscripteurs responsables de l'approbation, de l'émission et de l'échange de titres bancaires sont également venus donner des renseignements à la Commission. De plus, celle-ci a entendu des représentants de l'industrie et d'autres experts, qui sont venus parler d'aspects précis de l'industrie bancaire et de l'économie de l'Ouest canadien dans les années 1980. Consciente que la surveillance des banques a récemment fait l'objet d'examens dans d'autres pays, la Commission a également entendu des experts au fait de la réglementation et de la surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis. Des particuliers ont présenté des mémoires à la Commission et certains d'entre eux ont témoigné à ses audiences. La liste de ces personnes figure à la fin du rapport.

Quand les audiences ont débuté, les tribunaux du Manitoba n'avaient pas encore ordonné la liquidation de la Norbanque (ils ne l'ont fait que le 20 janvier 1986). Par conséquent, la Commission a d'abord examiné les faits entourant la faillite de la BCC. Cet examen a porté sur le programme de sauvetage mis sur pied par le gouvernement et les banques et qui s'est terminé par la nomination d'un curateur de la BCC, le 1er septembre 1985. Par la suite, la Commission a examiné les questions générales relatives à la réglementation ainsi que le processus de surveillance bancaire au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Enfin, elle a considéré les faits entourant la faillite et la liquidation de la Norbanque.

Les audiences se sont déroulées à Ottawa en octobre, en novembre et en décembre 1985, puis en janvier, en février et en mai 1986, à Edmonton en novembre 1985 et à Calgary en mars et en mai 1986. Les spécialistes britanniques des domaines bancaire et comptable ont été

interrogés au cours d'audiences, diffusées en circuit fermé et par satellite, qui se sont tenues à Ottawa. Des experts dans la réglementation bancaire américaine ont comparu aux audiences d'Ottawa. En fin de compte, environ 14 000 pages de témoignages ont été prises en notes sténographiques au cours de ces audiences.

À la demande des journalistes de la presse tant écrite qu'électronique, la Commission a autorisé l'installation de matériel de télévision audio et vidéo dans les trois villes où se sont tenues les audiences. Cette façon de procéder devait favoriser la rentabilité et l'efficience du travail des journalistes et placer tous les reporters sur un pied d'égalité. Ce mécanisme a bien fonctionné et l'intérêt du public semble avoir été bien servi; chose certaine, ce procédé ne lui a certainement pas fait de torts.

Les questions qui se sont posées dès le départ et qui sont revenues tout au long des travaux de la Commission touchaient à la gestion des banques en cause ainsi qu'à divers aspects du système bancaire. Le rôle des cadres supérieurs, des administrateurs, des vérificateurs, des organismes de réglementation, de la Banque du Canada, de la SADC, des ministres, du ministère des Finances et des souscripteurs des émissions de titres bancaires a été examiné et discuté en détail au cours des témoignages et des plaidoiries. Cet examen s'est toujours déroulé en public, sauf quelques séances de procédure qui ont regroupé les avocats de toutes les parties et se sont déroulées à huis clos de sorte que ne soient pas révélés inutilement des renseignements confidentiels touchant des personnes non visées directement par les questions soulevées au cours de l'enquête.

Tout au long des audiences, il a fallu rappeler aux participants et au public en général que l'enquête ne constituait pas un tribunal commode où puissent être jugées ou réglées toutes les questions, privées et publiques, découlant de ces faillites. Une ligne de démarcation a été tirée et respectée pendant toute la durée de l'enquête entre le processus même de l'enquête et le procès des droits et des devoirs des personnes qui s'estimaient lésées par ces faillites, ainsi que celui des différends entre ces personnes. La Commission s'en est tenue au mandat qui lui avait été confié; toutes les conclusions auxquelles elle en est arrivée reposent sur les preuves recueillies. En d'autres circonstances, d'autres instances jouant des rôles différents dans la société pourront avoir l'occasion de considérer ces mêmes événements. Elles seront alors assujetties à d'autres règles de preuve et de pratique. De fait, elles pourront arriver à d'autres résultats, compte tenu des éléments de preuve qu'elles recueilleront. C'est sur ce principe que reposent notre système judiciaire et les droits des citoyens libres de faire appel aux

tribunaux pour régler les différends et les litiges. La Commission s'est constamment souciée de ne prendre aucune mesure susceptible de compromettre ces droits et ces poursuites. Elle remercie tous ceux qui ont comparu devant elle d'avoir respecté cette distinction et ce principe. Jamais a-t-on tenté de retarder ou de prolonger les travaux de la Commission pour servir d'autres fins ou des fins étrangères au mandat de cette dernière.

Les travaux d'autres organismes

L'accès aux transcriptions des délibérations ainsi qu'aux rapports d'autres organismes et de commissions parlementaires et autres a grandement facilité le travail de la Commission. La liste de ces organismes figure au chapitre 6. Les objets et les mandats de ces derniers différaient sensiblement de ceux de la Commission. Les questions générales de nature réglementaire revenaient souvent, et le travail réalisé par d'autres à cet égard a permis à la Commission de ménager beaucoup de temps et d'énergie et lui a fourni des indications utiles.

Les annexes

Au cours de ses délibérations, la Commission a rassemblé un vaste ensemble de faits et de renseignements sur les deux banques visées, sur les inspections auxquelles elles ont été soumises, ainsi que sur leurs opérations et sur leur faillite. Elle a aussi constitué un dossier exhaustif sur la surveillance de ces deux banques par les autorités publiques et sur les rapports afférents. La Commission a considéré que les avocats gagneraient du temps et ménageraient leurs énergies si elle regroupait les détails et les résumés de ces pièces et les leur distribuait à la fin des audiences et avant les plaidoiries. Elle espérait aussi que cette façon de procéder lui permettrait de clarifier et de cerner les questions découlant de tous ces faits, ce qui réduirait d'autant le temps consacré à la plaidoirie finale. La Commission a reçu les suggestions des avocats qui ont comparu devant elle en ce qui a trait à ce travail. Elle les a considérées et acceptées quand elle l'a jugé opportun. Ces résumés furent ensuite développés afin de procurer des renseignements et détails d'arrière plan aux intéressés. Ces résumés se trouvent dans les annexes C, D et E.

De même, l'historique de la réglementation bancaire au Canada a-t-il été réduit à un résumé qui se trouve à l'annexe A. L'annexe B est un résumé des renseignements compilés par la Commission sur les systèmes de surveillance et de réglementation du Royaume-Uni et des États-Unis, auquel s'ajoutent quelques renseignements sur le traitement de faillites

semblables dans ces pays. Par une coïncidence utile à la Commission, mais que tous ne peuvent qualifier d'heureuse, des faillites bancaires sont survenues au Royaume-Uni et aux États-Unis juste avant les faillites canadiennes. Le profil et le déroulement des événements s'apparentent étonnamment dans les trois cas. L'enquête s'est largement inspirée de ces expériences vécues dans des contextes qui ressemblent au nôtre et, comme on le verra au chapitre 6, elle s'est inspirée des renseignements et des leçons dont il est question à l'annexe B. L'annexe F décrit le témoignage des experts qui ont été entendus par la Commission d'enquête sur les pratiques bancaires et la vérification des décisions en matière de crédit. Cette annexe contient des renseignements sur lesquels certaines recommandations sont fondées.

Les recommandations

Toutes les personnes touchées par l'enquête ont reconnu d'emblée que le mandat de la Commission portait sur l'étude d'environ un pour cent seulement de toute l'industrie bancaire canadienne. Il s'agissait de deux petites banques dont le développement ne leur avait pas encore permis d'atteindre une envergure nationale au moment où elles ont dû être liquidées. Les conclusions tirées d'une base aussi étroite ne peuvent être appliquées sans réserve à l'ensemble du milieu bancaire. Les représentants des grandes banques ont témoigné et discuté en détail de toutes les questions soulevées par l'enquête, mais, par nécessité, ils se sont largement limités au contexte des deux liquidations visées dans le mandat de la Commission. Seule la dernière partie de ce mandat permettait à la Commission de se pencher sur les questions générales de la surveillance et de la réglementation.

À cet égard, la Commission a pu compter sur le témoignage de M. William H. Broadhurst, cadre supérieur chez Price Waterhouse du Canada, dont la réputation n'est plus à faire dans les rangs des vérificateurs et qui possède de nombreuses années d'expérience en vérification bancaire au pays; de M. Alan J. Dilworth, porte-parole désigné de l'Institut canadien des comptables agréés, associé principal chez Touche Ross et sommité dans le domaine comptable au Canada; ainsi que de M. Michael A. MacKenzie, associé principal chez Clarkson, Gordon, cabinet oeuvrant depuis des années dans le domaine de la vérification bancaire au Canada, et lui-même vérificateur émérite possédant une vaste expérience en vérification bancaire. Grâce à cette aide exceptionnelle, la Commission a été en mesure de réaliser la partie la plus importante de son mandat et de rendre compte de quelques aspects fondamentaux de la vérification et de la comptabilité bancaires qui ont été soulevés pendant les audiences. Cet appui de chefs de file

dans les domaines de la comptabilité et de la vérification bancaire était également essentiel pour que la Commission puisse formuler une réponse éclairée aux nombreuses propositions que lui a présentées la profession bancaire et comptable du Canada. Ces questions sont évoquées au chapitre 6. Ces propositions de la part des vérificateurs, des grandes banques et de plusieurs organismes gouvernementaux étaient détaillées, approfondies et offraient matière à réflexion. Les travaux de la Commission touchant le deuxième volet de son mandat sont fondés en grande partie sur les questions qui ont été posées et sur les réponses fournies.

Durant l'enquête, la Commission a été priée d'exercer les pouvoirs que lui conférait la *Loi sur les enquêtes* et d'assumer les frais d'avocat de quelques parties qui jugeaient essentiel, dans leur intérêt personnel, de réagir à des déclarations et à des allusions faites dans le cadre des audiences et qui ont été perçues comme allant à l'encontre de leurs intérêts. Certaines demandes ont été rejetées d'emblée tandis que d'autres ont été reportées jusqu'à ce que la Commission soit convaincue qu'il était important pour ses travaux de faire comparaître la partie en cause et de la faire représenter par un avocat, et qu'en toute équité il était justifié d'assumer des frais d'avocat raisonnables. Des ententes prévoyant des limites expresses ont finalement été conclues pour que les anciens cadres supérieurs des deux banques soient représentés par des avocats sur cette base pendant la dernière partie de l'enquête.

Certaines questions furent soulevées au sujet desquelles la Commission a refusé toute preuve ou représentations. Quant à certaines autres, telles que les intérêts conflictuels entre les organismes provinciaux chargés de la réglementation du marché des valeurs mobilières et les organismes fédéraux chargés de la réglementation bancaire, elles ont été examinées à titre accessoire à l'une des questions principales, soit l'à-propos de la surveillance de ces banques par le Bureau de l'inspecteur général des banques. D'autres questions encore, comme les limites de l'assurance-dépôts, débordaient clairement le mandat de la Commission mais ont fait l'objet de quelques propositions sérieuses. La Commission exprime son opinion sur ces questions dans la mesure où elle a recueilli des preuves pertinentes, pour que ceux qui sont directement visés puissent prendre connaissance des dossiers de la Commission. Enfin, l'influence d'une politique d'assurance intégrale du capital sur l'autodiscipline des créanciers de la banque et sur les tactiques vigoureuses employées par les banques pour attirer les déposants est étudiée, car la Commission considère qu'elle ne dépasse pas la portée de ses attributions.

La conjoncture dans l'Ouest canadien à l'époque qui nous intéresse

Dès l'ouverture de l'enquête, une avalanche de données concernant l'ampleur et la gravité de la récession en Alberta et en Colombie-Britannique nous ont été fournies. Cet aspect est demeuré la toile de fond de toute l'enquête. Les témoignages des experts étaient tous pertinents et confirmaient l'existence d'un phénomène qui ne s'est pas limité à l'Ouest canadien.

> Pendant toutes les années 1970 et au début des années 1980, peu[...] s'attendaient à la fin des années de vaches grasses. La croissance de l'emploi dans les années 1970 correspondait au double de la moyenne nationale. La prospérité perpétuelle était à la portée de la main.
> (traduction)

Cette description fait penser à l'Alberta, mais elle a été écrite en juillet 1986 à propos des opérations bancaires au Colorado, région qui ressemble à l'Alberta. De nombreux autres facteurs restent encore à analyser, mais les répercussions, sur les principales activités commerciales et industrielles de la région, d'un ralentissement économique en partie provoqué et en partie dû à l'évolution cyclique, a constitué le décor dans lequel ce drame s'est joué. Les pages qui suivent contiennent une analyse de la relation qui existe entre cette conjoncture et les nombreux autres éléments de l'histoire de ces deux banques.

Chapitre 3

Les banques et la surveillance des banques au Canada

A. Introduction

B. Les banques

1. Survol de l'industrie bancaire du Canada
2. Organisation interne et obligations statutaires
   - *a. Administrateurs et dirigeants*
   - *b. Systèmes d'inspection interne*
   - *c. Comité de vérification du conseil d'administration*

C. Vérificateurs externes

D. L'inspecteur général des banques

1. Mission du Bureau de l'inspecteur général des banques
2. Organisation et composition du Bureau de l'inspecteur général des banques
3. Modes de réglementation
4. Le processus d'inspection des banques
5. La surveillance des banques au Canada : fiabilité et responsabilité

E. Le ministère des Finances

F. La Banque du Canada

G. La Société canadienne de l'assurance-dépôts

H. Le département des assurances

I. Les Commissions provinciales des valeurs mobilières

J. Les Agences étrangères

Chapitre 3

Les banques et la surveillance des banques au Canada

A. Introduction

Pour bien comprendre le déroulement des circonstances qui ont abouti à la cessation des activités de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, il est essentiel d'examiner les composantes de base du système bancaire canadien et de bien comprendre dans son ensemble le contexte de surveillance bancaire au Canada et les responsabilités, à tous les niveaux, dévolues à ceux qui participent au système de surveillance. Les parties impliquées comprennent, notamment, des dirigeants et des administrateurs des deux banques dont l'effondrement constitue l'objet de la présente enquête, diverses firmes de vérificateurs dont les services ont été retenus par l'une ou l'autre de ces banques au cours des dernières années. Il y a aussi des agences et des fonctionnaires du gouvernement fédéral investis de pouvoirs légaux touchant tous les aspects de l'activité bancaire allant de l'inspection à la protection des investisseurs ou des déposants et des agences provinciales intéressées à l'émission et au commerce des titres bancaires. Certains organismes de réglementation des États-Unis ont également participé à la surveillance de la Banque commerciale du Canada.

Le système bancaire canadien et le régime de réglementation qui s'y applique sont complexes et ils sont en évolution constante. Les lecteurs qui veulent des renseignements supplémentaires sur cette question trouveront un bref exposé historique dans l'annexe A du présent rapport. L'annexe B contient des renseignements plus détaillés sur les régimes de réglementation bancaire des États-Unis et du Royaume-Uni, y compris des propositions récentes de réforme des régimes en question. Nous ne ferons dorénavant référence à ces régimes qu'à des fins de comparaison et en vue d'évaluer certaines des propositions qui ont été faites pour améliorer la réglementation bancaire au Canada. Les propositions de réforme de la réglementation en vigueur dans notre pays sont présentées dans le chapitre 6.

B. Les banques

1. Survol de l'industrie bancaire du Canada

C'est la *Loi sur les banques* qui régit le fonctionnement du système bancaire commercial du Canada. Depuis 1980, la Loi prévoit deux types de banques qui, selon qu'elles relèvent de l'une ou l'autre des annexes de la Loi, sont désignées comme banques de l'annexe A ou banques de l'annexe B. Seuls ces établissements sont des « banques » et sont autorisés à définir leurs activités commerciales comme des « opérations bancaires ».

La distinction entre les banques de l'annexe A et les banques de l'annexe B est formulée dans l'article 5 de la Loi. Les banques de l'annexe B sont des sociétés bancaires à peu d'actionnaires pour lesquelles il n'existe aucune restriction au nombre d'actions détenues par un actionnaire donné, qu'il s'agisse d'un Canadien ou d'un non-Canadien, d'un résident ou d'un non-résident. Les banques de l'annexe A sont des sociétés bancaires à grand nombre d'actionnaires : aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 pour 100 des actions avec droit de vote et les non-résidents ne peuvent détenir plus de 25 pour 100 des actions de toutes catégories. Les lettres patentes ou la loi spéciale en vertu desquelles une banque est créée déterminent s'il s'agit d'une banque de l'annexe A ou d'une banque de l'annexe B. Certaines restrictions ont été imposées aux banques de l'annexe B. À titre d'exemple, les banques de l'annexe B ne peuvent pas, sans autorisation particulière à cet effet, avoir plus d'une succursale et toutes leurs succursales doivent être situées au Canada; leur actif national ne peut être supérieur de plus de 20 fois à la valeur de leur capital si les actions avec droit de vote détenues par une seule personne, ou par l'ensemble des non-résidents, totalisent plus de 10 pour 100 de l'ensemble des actions avec droit de vote émises; par ailleurs, les banques de l'annexe B, propriété de non-canadiens, ne peuvent posséder conjointement plus de 16 pour 100 du montant global de l'actif national de l'ensemble des banques du Canada.

Le 31 octobre 1984, soit à la fin de la dernière année financière des banques canadiennes précédant la cessation des activités de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, il y avait 13 banques de l'annexe A. Ces banques sont énumérées dans le tableau 3.1, qui contient également des renseignements sur leur capital social autorisé, l'emplacement de leur siège social et leur actif total.

Entre le moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les banques* de 1980 et la fin de l'année financière se terminant le 31 octobre 1984, 59

Tableau 3-1

Banques de l'annexe A

Dénomination de la banque	*Catégorie d'actions*	*Capital autorisé (en dollars)*	*Siège social de la banque*
Banque de l'Alberta	Ordinaires	50 000 000	Edmonton
Banque de la Colombie-Britannique	Privilégiées	75 000 000	Vancouver
	Ordinaires	250 000 000	
Banque de Montréal	Catégorie A Privilégiées	1 000 000 000	Montréal
	Catégorie B Privilégiées	250 000 000	
	Ordinaires	200 000 000	
La Banque de Nouvelle-Écosse	Privilégiées	1 000 000 000	Halifax
	Ordinaires	1 500 000 000	
Banque commerciale du Canada	Catégorie A Privilégiées	100 000 000	Edmonton
	Catégorie B Privilégiées	1 000 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
Banque de Commerce canadienne impériale	Catégorie A Privilégiées	750 000 000	Toronto
	Catégorie B Privilégiées	750 000 000	
	Ordinaires	3 000 000 000	
Banque continentale du Canada	4½% Privil.	3 500 000	Toronto
	5¼% Privil.	11 500 000	
	Catégorie A Privilégiées	150 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
La Banque mercantile du Canada	Catégorie A Privilégiées	100 000 000	Montréal
	Catégorie B Privilégiées	100 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
Banque nationale du Canada	Privil. de 1re rang	300 000 000	Montréal
	Catégorie A Convertibles Privilégiées	49 600 000	

Tableau 3-1 (suite)

Banques de l'annexe A

Dénomination de la banque	*Catégorie d'actions*	*Capital autorisé (en dollars)*	*Siège social de la banque*
	Catégorie B		
	Privilégiées	300 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
Norbanque	Privilégiées	35 000 000	Winnipeg
	Ordinaires	100 000 000	
La Banque royale du Canada	Privil. de 1er rang	1 250 000 000	Montréal
	Privil. de second rang	1 250 000 000	
	Ordinaires	3 000 000 000	
La Banque Toronto-Dominion	Catégorie A		
	Privil. de 1er rang	625 000 000	Toronto
	Catégorie B		
	Privil. de 1er rang	625 000 000	
	Ordinaires	2 000 000 000	
La Banque Western and Pacific du Canada	Ordinaires	21 000 000	Vancouver

banques de l'annexe B ont été créées. Une seule de ces banques de l'annexe B était une banque nationale. En 1985, elle a fusionné avec une autre banque de l'annexe B.

2. Organisation interne et obligations statutaires

a. Administrateurs et dirigeants

La *Loi sur les banques*, en plus de constituer les fondements juridiques de la création de banques au Canada, contient des dispositions au sujet du fonctionnement de ces banques. Ces dispositions confèrent certains pouvoirs et imposent certaines obligations aux personnes qui participent à la gestion bancaire. Conformément à la *Loi sur les banques*, les administrateurs doivent gérer les affaires tant commerciales qu'internes de la banque. La *Loi sur les banques* ne

précise pas un nombre minimum ou maximum d'administrateurs. Elle ne stipule pas non plus que des groupements ou des catégories d'intérêt doivent être représentés au conseil d'administration.

Les administrateurs doivent choisir parmi eux un chef de la direction et, pourvu que les règlements le permettent, peuvent établir des comités du conseil et déléguer à ces comités certains de leurs pouvoirs. Les administrateurs ont la responsabilité de nommer des dirigeants qui doivent exercer les fonctions de premier directeur général et de chef comptable et d'autres dirigeants pour gérer les affaires de la banque. On peut dire, d'une façon générale, que la raison d'être du conseil d'administration est de doter la banque d'une bonne gestion et d'en assurer la continuité, de représenter la banque en public et d'agir comme dernier recours en matière politique de la banque. C'est le conseil d'administration qui assure le fonctionnement de la banque au jour le jour. Dans certaines banques, il est jugé préférable de confier les principales tâches administratives à un comité exécutif qui est en mesure de se réunir plus fréquemment que l'ensemble du conseil.

En plus d'un comité exécutif, le conseil peut former d'autres comités et il est tenu, en vertu de la Loi, de constituer un comité de vérification. (Les fonctions de ce comité sont décrites plus loin.) On a déjà également fait appel à des comités régionaux pour contrôler et orienter l'activité bancaire à l'échelle régionale. La plupart des banques possèdent déjà leurs comités de prêt régionaux. Les comités de prêt régionaux ont normalement pour mandat d'examiner tous les prêts qui dépassent les limites de prêt établies pour la direction, la politique de prêt de la banque, la composition des prêts, les prêts exceptionnels, les prêts en souffrance et toute autre question connexe ayant trait au crédit. Les procès-verbaux de toutes les réunions de ces centres régionaux sont communiqués aux autres membres de la direction. Dans certaines banques, les pleins pouvoirs du conseil d'administration en matière d'approbation de prêt sont délégués aux comités de prêt régionaux. Dans d'autres banques, notamment la Banque commerciale du Canada, le comité de prêt est assujetti à une certaine limite de prêt, au-delà de laquelle l'approbation revient au conseil de direction. Ce comité de prêt peut également avoir pour fonction de confirmer l'approbation de prêts qui dépassent un montant donné, même si la valeur de ces prêts est en-deça de la limite de prêt établie pour la direction. Dans certaines banques, toutefois, très peu de pouvoirs sont délégués aux différents comités du conseil. Il est évident qu'il n'existe pas au Canada de structure type de répartition du pouvoir d'approbation de prêt entre la direction, le conseil ou ses comités de prêt régionaux. Il n'existe pas non plus, parmi les banques canadiennes, de procédés uniformes de

surveillance des tendances en matière de contrôle et de gestion du portefeuille de prêts de la banque, si ce n'est que, dans les grandes banques, tous les membres du conseil sont informés régulièrement au sujet des éléments clés du portefeuille de prêts.

Dans l'exercice de leurs pouvoirs ou de leurs fonctions, les administrateurs et les dirigeants sont tenus par la Loi de veiller aux meilleurs intérêts de l'institution bancaire. Conformément à l'article 54, ils doivent « agir *a*) avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la banque; *b*) avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille ». Il est toutefois prévu dans la *Loi sur les banques* que, dans la mesure où un administrateur « s'appuie de bonne foi sur : *a*) des états financiers de la banque reflétant équitablement sa situation, d'après l'un de ces dirigeants ou d'après le rapport écrit du vérificateur; ou *b*) les rapports des personnes dont la profession permet d'accorder foi à leur déclaration, notamment les conseillers juridiques ou experts-comptables », on ne peut lui reprocher d'avoir manqué de soin, de diligence ou de compétence.

On attache une importance considérable à la transmission fiable et continue des renseignements aux administrateurs. Par exemple, dans un document déposé par la Banque de la Nouvelle- Écosse, il est précisé que les administrateurs de cette banque reçoivent régulièrement des renseignements sur les sujets suivants : la nature du portefeuille de prêts, des rapports sur tous les prêts non productifs et sur tous les prêts importants qui posent des problèmes, des données statistiques sur les pertes sur prêts par région, par industrie et par type d'activité commerciale, la nature du financement de la banque, les résultats comparatifs de la banque par rapport à ceux d'autres banques pour certaines périodes pertinentes et des rapports sur l'évolution de la situation économique nationale et de ses composantes.

b. Systèmes d'inspection interne

En raison même de leur nature, les banques sont exposées à des modifications soudaines qui peuvent fausser les états financiers : erreurs d'écriture et de groupement, incapacité de recouvrer la pleine valeur de l'ensemble des prêts, imputation au revenu d'intérêts et de frais avant leur perception, valorisation incorrecte de certains éléments de l'actif et du passif d'exploitation comme les devises étrangères. Les banques canadiennes ont mis au point des structures de contrôle qui leur permettent de tenir compte de ces risques. C'est le service de l'inspection interne qui évalue la fiabilité et le fonctionnement de ces systèmes de contrôle. La raison d'être de la division de l'inspection est de fournir

au conseil d'administration et à la haute direction de la banque une perspective indépendante du fonctionnement du service du crédit et de ses activités d'autorisation de crédit et de gestion de crédit. Par conséquent, le service de l'inspection interne comprend deux fonctions principales: celui de la vérification de la qualité des prêts et celui de la vérification des mécanismes de contrôle de la banque. Dans certaines grandes banques ces deux fonctions relèvent du même service et dans d'autres font l'objet de fonctions séparées.

Bien que, dans l'organigramme, l'inspecteur en chef d'une banque et le service d'inspection interne s'assimilent à la direction, ils disposent dans les faits d'une certaine mesure d'indépendance qui les situe entre le conseil d'administration et son comité de vérification, d'une part, et, d'autre part, la gestion hiérarchisée de la banque. Ce système, bien qu'il ne corresponde pas à une exigence de la *Loi sur les banques*, constitue néanmoins un des éléments caractéristiques de la structure des banques canadiennes.

Chaque banque a ses pratiques propres en matière de services d'inspection interne. Ainsi, dans le cas du service de vérification interne de la Banque de la Nouvelle-Écosse, le chef du service relève du président, mais il est régi par une directive selon laquelle toute question soumise à son attention qui n'est pas résolue de façon adéquate doit être référée au président du comité de vérification. Tout crédit égal ou supérieur à un million de dollars doit être soumis à un niveau supérieur. Dans le cas de la Banque canadienne impériale de commerce, l'inspecteur en chef porte les situations qui le préoccupent à l'attention de la division du crédit, mais il est également en liaison directe avec le chef de la direction et le comité de vérification. Ses fonctions lui enjoignent de faire rapport au comité de vérification et il est souvent invité à assister aux délibérations de ce dernier comité. D'après les renseignements fournis par les membres de la haute direction d'autres grandes banques, il semble que ces dernières accordent autant d'importance au poste d'inspecteur en chef et au rôle que joue ce dernier en vue d'assurer qu'une banque ne soit pas soudainement confrontée à des situations inattendues qui menacent sa stabilité financière. Comme le souligne M. Frazee, le président du conseil de la Banque royale, dans son témoignage, c'est à cause de l'existence du service de l'inspection interne qu'il peut dormir tranquille toutes les nuits.

c. Comité de vérification du conseil d'administration

À moins qu'ils n'en soient exemptés par ordonnance ministérielle, les administrateurs d'une banque sont tenus par la *Loi sur les banques*

de constituer un comité de vérification. Le comité de vérification se compose d'au moins trois membres qui ne sont ni dirigeants ni employés de la banque ou d'aucune de ses filiales. Les devoirs du comité de vérification sont énoncés à l'article 243(3) de la Loi :

> « Le comité de vérification doit revoir l'état financier annuel ainsi que les états dont les règlements peuvent exiger la soumission aux actionnaires avant leur approbation par les administrateurs.».

Bien que la constitution d'un comité de vérification soit obligatoire, le mode de fonctionnement du comité peut varier d'une banque à l'autre. Le rôle traditionnel du comité consiste à veiller à ce que la banque soit dotée de systèmes qui permettent de produire des données exactes et fiables et d'en assurer le bon fonctionnement. Dans son témoignage, le chef de la direction de la Banque de la Nouvelle-Écosse a déclaré que le comité de vérification de cette banque examinait le système de contrôle interne de la banque, ses provisions pour pertes, ainsi que la lettre qu'adressent habituellement les vérificateurs à la direction de la banque dans le cadre de leur vérification annuelle. Dans leur présentation au comité de vérification, les vérificateurs de la Banque de la Nouvelle-Écosse décrivent dans leurs grandes lignes le travail qu'ils ont effectué, les hypothèses qu'ils ont retenues, leurs opinions sur la pertinence des mesures de contrôle interne et les provisions pour pertes et émettent tout autre commentaire qu'ils jugent à propos.

Le comité de vérification de la Banque canadienne impériale de commerce joue également un rôle de premier plan dans les affaires de cette banque. Le comité se réunit fréquemment et fait porter son attention sur de nombreux détails, de sorte qu'il participe activement à l'examen de la situation financière de la banque. Au cours des dernières années, le comité de vérification s'est réuni au moins une fois par mois et a examiné les provisions pour pertes établies à l'égard de tous les dossiers important. La vérification des dossiers est aussi faite par secteur industriel. Les réunions du comité doivent avoir lieu, au minimum, quatre fois par année.

À la Banque royale, le comité de vérification a comme rôle général de veiller, dans la mesure du possible, à ce que le processus de vérification bancaire, tant sur le plan de la vérification interne que de la vérification externe, corresponde aux critères que souhaiterait normalement voir appliquer un administrateur prudent. Le comité a pour mandat de rencontrer à l'occasion les vérificateurs internes et externes afin de discuter de la portée des inspections annuelles et périodiques des vérificateurs et de revoir les mesures de contrôle, les

procédures et les pratiques comptables de la banque. Le comité se penche également sur les états financiers vérifiés, les prospectus, les projets de la direction ayant trait au système d'information et les recommandations portant sur la nomination et la rémunération des vérificateurs.

En règle générale, le comité de vérification ne s'intéresse pas aux prêts particuliers. Aucune des banques qui ont comparu devant la Commission (y compris la Banque commerciale du Canada et la Norbanque) n'accorde de mandat à son comité de vérification pour examiner les provisions pour pertes touchant des prêts particuliers (sauf dans le cas de prêts d'une importance exceptionnelle) ou de décider si un prêt doit être désigné comme insatisfaisant ou considéré comme faisant partie d'une catégorie spéciale pour les fins du calcul du revenu. Il revient toutefois au comité de vérification d'évaluer la suffisance des provisions totales pour pertes.

Dans toutes les grandes banques canadiennes, l'activité du comité de vérification est liée de très près à celle des vérificateurs, qui participent directement au dépistage des problèmes possibles de la banque.

C. Vérificateurs externes

Depuis 1923, la *Loi sur les banques* exige que soient retenus les services de deux cabinets de comptables qui doivent agir comme vérificateurs de la banque dans l'intérêt des actionnaires. En vertu de l'art. 242, les vérificateurs ont comme devoir principal d'examiner les états financiers annuels préparés par la direction et de faire savoir aux actionnaires si les états en question (qui doivent comprendre l'état de l'actif et du passif, l'état des revenus, l'état des provisions pour éventualités et l'état des modifications dans l'avoir des actionnaires de la banque) traduisent fidèlement la situation financière de la banque à la clôture de l'exercice à l'étude. Dans les cas où l'examen des vérificateurs n'a pas été fait conformément aux principes comptables généralement reconnus ou lorsque la présentation des résultats ne concorde pas à celle de l'année précédente, les vérificateurs sont tenus d'inclure dans leur rapport tout commentaire qu'ils jugent indispensable. De plus, la *Loi sur les banques* renferme les dispositions suivantes :

> « Les vérificateurs, individuellement ou conjointement, selon qu'ils le jugent à propos, ont le devoir de signaler par écrit au chef de la direction et au premier directeur général toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement

> et, notamment, ils doivent à l'occasion soumettre au président et au directeur général un rapport au sujet :
>
> > *a*) des opérations de la banque, dont ils ont eu connaissance et qui, à leur avis, n'entrent pas dans le cadre des pouvoirs de la banque,
> >
> > *b*) des prêts non encore remboursés par un débiteur, dont le montant total excède un demi pour cent de l'ensemble du capital versé, et des surplus d'apports et des bénéfices non répartis de la banque et sur lesquels, à leur avis, la banque subira vraisemblablement une perte[...] »

Tout rapport à cet effet doit également être présenté au conseil d'administration et à l'inspecteur général.

Le contenu des états financiers annuels destinés aux actionnaires est défini dans la *Loi sur les banques*. Selon la *Loi sur les banques*, les états financiers d'une banque contiennent un état de l'actif et du passif, un état des revenus, un état des provisions pour éventualités et un état des modifications dans l'avoir des actionnaires. La présentation de chacun de ces états financiers doit être conforme à l'annexe pertinente de la *Loi sur les banques*. Les principes de comptabilité devant s'appliquer aux banques en vertu de la *Loi sur les banques* et des règlements promulgués par le Bureau de l'inspecteur général des banques diffèrent des principes comptables généralement reconnus dont les utilisateurs d'états financiers peuvent avoir une certaine connaissance de base. Au Canada, les principes comptables généralement reconnus sont élaborés et régulièrement modifiés par l'Institut canadien des comptables agréés. Certaines dispositions de la *Loi sur les banques* modifient l'application des principes comptables généralement reconnus dans la vérification bancaire. D'autres dispositions de la *Loi sur les banques* créent de nouvelles règles comptables.

C'est dans l'état des provisions pour éventualités que l'on trouve les différences les plus notables qui distinguent les principes de comptabilité bancaire des principes comptables généralement reconnus. Le compte des provisions pour éventualités fait partie de la section « Capital et réserves » du bilan d'une banque. Une fois établies les pertes réelles sur prêts d'une banque pour l'année, on détermine les frais de pertes sur prêts dans l'état des revenus en calculant le ratio des pertes sur prêts des cinq années les plus récentes, y compris l'année courante et en l'appliquant aux prêts à la fin de l'année courante. Les pertes réelles sur prêts pour l'année, diminuées du montant imputé aux revenus, sont portées au compte des provisions pour éventualités. Ces procédures ont pour effet d'aplanir les frais de pertes sur prêts imputés chaque année au revenu. Le compte des provisions pour éventualités contient également des inscriptions de transfert au crédit ou au débit du compte des bénéfices non répartis.

Le rapport type de vérification d'une banque prend la forme suivante :

« Rapport des vérificateurs »
Aux actionnaires de la Banque royale du Canada

« Nous avons vérifié le bilan consolidé de l'actif et du passif de la Banque royale du Canada au 31 octobre 1985, ainsi que l'état consolidé des revenus et dépenses, l'état consolidé des réserves pour éventualités et l'état consolidé de l'avoir des actionnaires de l'exercice terminé à cette date. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté, par conséquent, des sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

À notre avis, ces états financiers consolidés présentent fidèlement la situation financière de la banque au 31 octobre 1985, ainsi que les résultats de son exploitation pour l'exercice terminé à cette date, selon les principes comptables stipulés dans la *Loi sur les banques*, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Touche Ross & Cie
Price Waterhouse
Comptables agréés

Montréal, le 2 décembre 1985 »

L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) est l'organisme professionnel à qui il incombe principalement d'établir les normes de pratique professionnelle en matière de comptabilité et de vérification au Canada. Dans le manuel publié par l'ICCA comme document de référence pour ses membres, le libellé suivant est proposé pour le paragraphe d'énoncé d'opinion sur les états financiers :

« RAPPORT DU VÉRIFICATEUR »

. . . . .

« À mon avis, ces états financiers présentent fidèlement la situation financière de la compagnie au _____, 19__ ainsi que les résultats de son exploitation et l'évolution de sa situation financière pour l'exercice terminé à cette date selon les principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Ville (signature) _____
Date COMPTABLE AGRÉÉ »

En vertu de la *Loi sur les banques*, art. 242(1) et (2) le Ministre peut exiger que les vérificateurs lui soumettent un rapport indiquant si les méthodes de contrôle de la banque sont adéquates et le Ministre peut étendre la portée d'une vérification ou ordonner tout autre examen ou

examen spécial, aux frais de la banque. Bien que ce pouvoir d'examen n'ait jamais été exercé, son existence établit une distinction entre les dispositions de la *Loi sur les banques* en matière de vérification et celles d'autres lois portant sur la vérification des sociétés et elle assure que l'industrie bancaire se porte bien et ne cause aucun préjudice à l'intérêt public.

Le travail des vérificateurs bancaires revêt une importance particulière pour le Bureau de l'inspecteur général des banques, le principal organisme gouvernemental de surveillance des banques. Les rapports entre le BIGB et les vérificateurs prennent trois formes : (i) le BIGB peut communiquer avec les vérificateurs d'une banque pour obtenir des précisions sur des questions qui sont portées à son attention et qui le préoccupent (*Loi sur les banques*, art. 246(5)); (ii) le BIGB rencontre les vérificateurs à l'occasion des inspections annuelles de chacune des banques pour discuter des politiques comptables de la banque et de ses procédures et (iii) le BIGB s'appuie sur les états financiers certifiés par les vérificateurs.

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur les banques* demeure imprécise pour ce qui est du droit de l'inspecteur général de consulter les vérificateurs et d'obtenir des informations de leur part, ou au sujet du droit des vérificateurs de communiquer leurs préoccupations et leurs avis à l'inspecteur général sans violer leurs obligations légales ou professionnelles. Par contre, le BIGB s'en remet aux vérificateurs pour la plus grande partie du travail d'inspection qui concerne l'évaluation du crédit, c'est-à-dire l'évaluation du portefeuille de prêt d'une banque. L'inspecteur général laisse aux vérificateurs le soin de déterminer si les dispositions particulières touchant les prêts sont adéquates, si le taux de capitalisation est justifié et si les écritures de régularisation et la comptabilisation des revenus d'honoraires et d'intérêts sont appropriées. De plus, bien que le BIGB passe en revue les lignes de conduite établies par les banques et énonce, à l'occasion, des directives, il revient aux vérificateurs de contrôler l'application des lignes de conduite établies et de s'assurer que les systèmes de contrôle interne des banques fonctionnent et sont efficaces.

Par contre, les vérificateurs n'expriment pas d'opinions qui portent précisément sur ces questions. Comme l'explique l'article 5000.01 du manuel de l'ICCA : « L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne ». Les vérificateurs déclarent que leurs fonctions consistent à

s'assurer, d'une façon raisonnable, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas matériellement inexacts. De plus, le vérificateur conçoit normalement ses procédés de vérification en présumant que la direction est de bonne foi, tout en faisant appel à son jugement professionnel fondé sur l'examen des résultats de la vérification et en s'appuyant sur une aide extérieure, au besoin.

En pratique, on laisse aux agents d'inspection interne de la banque le soin de déterminer si les procédures de la banque ont été respectées. Les vérificateurs participent à la planification des activités du service d'inspection interne et évaluent la capacité et la compétence de ce service, de manière à pouvoir porter un jugement sur les résultats de l'inspection interne. C'est par ce cheminement que les vérificateurs répondent de la fiabilité du service d'inspection. Dans le cas de la Norbanque, les vérificateurs ne se sont absolument pas fondés au départ sur les constatations du service d'inspection interne et n'ont jamais établi le climat de confiance et de collaboration que l'on observe dans les grandes banques.

En matière de crédit, les vérificateurs ont reconnu qu'ils ne sont pas des banquiers. C'est à la direction de la banque qu'on laisse en tout premier lieu le soin de déterminer les provisions pour éventualités, ainsi que le taux de capitalisation et le mode de régularisation des revenus d'intérêt qui conviennent. Le rôle des vérificateurs consiste alors à évaluer le bien-fondé des décisions de la direction en la matière. Par conséquent, les vérificateurs ne passent pas en revue tous les prêts de la banque et ils n'examinent pas nécessairement non plus tous les dossiers de prêts. Pour ce qui est des prêts faisant l'objet d'une vérification, il se peut que l'évaluation se limite à un examen des documents présentés au conseil ou des rapports de prêts sommaires préparés par la direction de la banque. Bien entendu, les vérificateurs exercent leur jugement de façon indépendante. Voici, par exemple, ce qu'a déclaré à ce sujet un vérificateur bancaire d'expérience :

> « Lorsque le vérificateur passe en revue certains prêts douteux sur lesquels la direction a déjà porté un jugement, il doit, à mon avis, être disposé, en regard de son propre jugement et de sa perspective d'ensemble des pratiques de l'organisation en question sur les provisions pour pertes sur prêts, à être en désaccord avec le jugement de la direction et à considérer la nécessité de formuler une réserve au sujet des comptes faisant l'objet du rapport, si l'augmentation des provisions qu'il estime nécessaire et importante n'est pas reconnue. »

Il est évident que l'inspecteur général, en s'acquittant des obligations que lui prescrit la *Loi sur les banques* d'examiner et de s'enquérir sur les affaires internes et les activités de chaque banque, fait largement confiance aux vérificateurs externes de la banque, pour ce qui

est des renseignements d'ordre financier ayant trait à l'exploitation de la banque et, notamment, à l'état du portefeuille de prêts. À leur tour, les vérificateurs externes se fient à la direction de la banque qui, en tout premier lieu, dresse et présente les états financiers pour l'exercice à l'étude. Les vérificateurs externes se fient également, à divers degrés, selon leur bon jugement, sur le système de vérification ou d'inspection interne adopté par la banque. À leur tour, les responsables du système d'inspection interne s'appuient, à très peu d'exceptions près, sur la direction, pour ce qui est de l'évaluation des provisions pour pertes sur prêts, de l'évaluation des prêts et des questions connexes. On peut donc affirmer que le système d'inspection est fondé sur les renseignements présentés par la direction de la banque qui, d'inspection en vérification, sont finalement portés à l'attention de l'inspecteur général dans le cadre de ses fonctions de surveillance.

Lorsque certaines pratiques des banques préoccupent les vérificateurs, ils sont censés en faire part à l'inspecteur général. Cela se produit au moment de l'inspection annuelle de chaque banque. De plus, l'inspecteur général peut prendre connaissance du mémoire des vérificateurs au comité de vérification (dans les cas où un tel comité existe). L'examen des procès-verbaux des réunions du conseil et des réunions du comité de vérification font normalement partie des tâches d'inspection de l'inspecteur général. L'inspecteur général n'a pas l'habitude de rencontrer le comité de vérification du conseil d'administration.

Au cours de la Commission on a demandé à divers intervenants de se prononcer sur la pertinence du système de double vérification que prévoit la *Loi sur les banques*. Bien que chaque cabinet de comptables assume une entière responsabilité de la vérification, la charge de travail est partagée entre les deux. Les vérificateurs sont d'avis que le système de double vérification permet de résoudre les situations de conflits d'intérêt : lorsque l'emprunteur de la banque est le client d'un vérificateur, l'autre vérificateur est en mesure d'examiner le dossier de prêt en question. Ils sont également d'avis que ce système favorise l'autonomie des vérificateurs, parce que chaque vérificateur, lorsqu'il scrute les états financiers préparés par la direction, se prononce de façon indépendante. De plus en plus, les banques adoptent la pratique de retenir les services d'un vérificateur principal de façon continue et de changer le second vérificateur tous les deux ans. Cette pratique est conforme à la *Loi sur les banques* et, selon les témoignages recueillis, elle a permis des gains d'efficacité appréciables tout en réduisant les dépenses et en occasionnant moins de perte de temps aux dirigeants. Elle donne cependant moins de force à l'argument selon lequel le système de double vérification garantit l'indépendance des vérificateurs.

D. L'inspecteur général des banques

1. Mission du Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB)

Les principales responsabilités du BIGB sont énoncées dans l'article 246 de la *Loi sur les banques*. Dans le cadre de l'application de la Loi, l'inspecteur général relève directement du ministre des Finances. La Loi l'oblige à faire enquête sur les affaires de chaque banque au moins une fois par année afin de s'assurer de l'observation des dispositions de la Loi relativement à la protection des intérêts des déposants, des créanciers et des actionnaires, ainsi que des autres dispositions de la Loi et de s'assurer de sa saine situation financière. L'inspecteur général des banques présente son rapport au Ministre après chaque examen annuel.

2. Organisation et composition du Bureau de l'inspecteur général des banques

L'inspecteur général est un fonctionnaire du ministère des Finances nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre qui l'estime « qualifié en raison de sa formation et de son expérience » pour occuper ce poste. Jusqu'à une certaine époque, l'inspecteur général était un fonctionnaire de carrière ayant acquis de l'expérience au ministère de l'Industrie et du Commerce et au ministère des Finances et ayant également été détaché auprès de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier.

Les membres du personnel du BIGB font partie de la Fonction publique du Canada et, à ce titre, ils sont assujettis, sur le plan de l'emploi et de la rémunération, aux règlements qui s'appliquent à la fonction publique en général. Cependant, le coût de fonctionnement du BIGB est supporté par les banques auxquelles la *Loi sur les banques* confère une charte par le truchement d'une prélèvement annuel fondé sur l'actif moyen total de chaque banque. Au 31 mars 1984, soit la date de clôture de la dernière année financière du BIGB avant l'entrée en vigueur des mesures de soutien à la Banque commerciale du Canada, les effectifs réels du Bureau totalisaient 29 personnes, y compris 14 personnes occupant des postes d'inspecteurs, d'analystes ou exerçant des fonctions équivalentes. Ces fonctionnaires étaient alors chargés de la surveillance de quelque 70 banques. Le tableau 3-2 contient des renseignements sur la taille du BIGB pour la période allant du 31 mars 1977 au 31 mars 1986.

Tableau 3-2

Effectifs du Bureau de l'inspecteur général des banques 1977 – 1986

Au 31 mars	*Effectifs réels*	*Analyste/inspecteur/ équivalent*
1977	7	n.a.
1978	13	6
1979	16	8
1980	18	8
1981	20	11
1982	19	9
1983	28	12
1984	29	14
1985	35	17
1986	48	21

Pour un demi-siècle environ, de 1925 au milieu des années 1970, il n'y a jamais eu plus que onze banques qui étaient autorisées à exercer des activités au Canada. Certaines des nouvelles banques de l'annexe A, y compris la Banque commerciale du Canada (BCC) et la Norbanque, ont commencé à fonctionner au milieu des années 1970. Peu après la révision de la *Loi sur les banques* en 1980, 60 banques de l'annexe B sont venues s'ajouter au système bancaire. Comme l'indique le tableau 3-2, ce changement n'a pas donné lieu à une augmentation importante des effectifs d'inspection du BIGB. Seulement six inspecteurs ont été ajoutés entre 1981 et 1985.

La question de la taille des effectifs a une certaine importance en regard des questions qui concernent la présente enquête, étant donné que, par le passé, l'inspecteur général s'est vu refuser par le gouvernement des demandes de personnel qu'il formulait à mesure qu'augmentaient les responsabilités du BIGB. Par exemple, le 11 mai 1982, à l'occasion de sa comparution devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques, l'inspecteur général a déclaré :

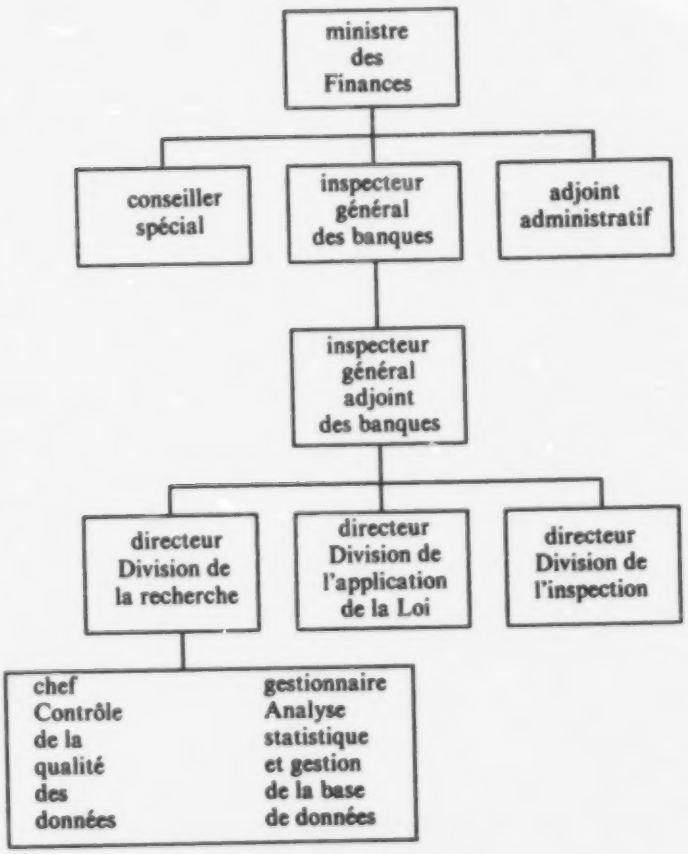
> « Nous disposons d'un nombre beaucoup trop restreint d'employés, étant donné les responsabilités dont on nous a chargées, suite à l'adoption de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, sans oublier que la nouvelle loi nous oblige de plus en plus à nous conformer aux nouvelles dispositions, que le nombre de nouvelles banques à charte a augmenté, que le système est plus complexe et ne cesse de s'accroître et qu'il est donc difficile de tout surveiller ».

De plus, l'inspecteur général a exprimé le voeu que le personnel actuel soit suffisant « pour veiller adéquatement au bon état de santé des banques et du système », bien qu'il soit extrêmement difficile d'y arriver.

Le BIGB se compose de trois divisions qui correspondent à ses principales fonctions : la recherche, l'application de la Loi et l'inspection.

Tableau 3-3

Organigramme du Bureau de l'inspecteur général des banques — 1er avril 1985



a. Division de la recherche

Les activitités de la Division de la recherche répondent à cinq grandes fonctions : la recherche et l'analyse en général, l'élaboration de la politique en matière de sûreté, l'élaboration de politiques en matière de fiscalité et de comptabilité, l'analyse statistique et la gestion de bases de données et la détection avancée de banques en difficulté. La Division de la recherche analyse les rapports qui sont exigés des banques et elle est également chargée du fonctionnement d'un « système de détection avancée » qui sert a identifier les banques où se dessinent certains problèmes et qui pour cette raison exigent une attention particulière, et à déceler dans le secteur toute tendance non souhaitable.

b. Division de l'application de la loi

Comme son appellation l'indique, cette division assure le respect de la loi. Plus particulièrement, la Division de l'application de la loi doit veiller à ce que les banques et les autres intervenants de l'industrie se conforment à la législation bancaire et à la réglementation connexe en mettant au point des normes, des lignes de conduite et des méthodes appropriées et en veillant à leur application. La Division recommande que des directives soient données aux banques, veille à leur application et entreprend, s'il y a lieu, des procédures judiciaires en cas de non-conformité. La Division entretient des rapports avec la haute direction des banques, des conseillers juridiques, des cabinets de comptables, des fonctionnaires de ministères des gouvernements fédéral et provinciaux et des interlocuteurs du secteur privé de manière à se tenir au courant de tout événement en milieu bancaire qui pourrait affecté les banques, individuellement ou collectivement.

c. Division de l'inspection

Cette division planifie, organise et dirige un programme d'examen continu de la situation financière et des résultats d'exploitation de toutes les banques de l'annexe A et de l'annexe B créées en vertu de la *Loi sur les banques*. C'est à partir des résultats d'inspection que l'inspecteur général prépare son rapport annuel au ministre des Finances portant sur la situation financière de chaque banque.

Pour faire son travail, la Division de l'inspection doit mettre au point des normes, des lignes de conduite et des pratiques en matière d'inspection des banques. La Division peut recommander, le cas échéant, l'imposition de restrictions aux activités d'une banque ou d'un

certain nombre de banques s'il ressort des inspections qu'une telle initiative est nécessaire dans l'intérêt des déposants ou des actionnaires.

3. Modes de réglementation

Quatre modes de réglementation s'appliquent à l'industrie bancaire : les restrictions légales, la réglementation, y compris les instructions ministérielles, et les lignes de conduite émanant du Bureau de l'inspecteur général.

La *Loi sur les banques* impose elle-même des restrictions légales concernant la nature des activités commerciales auxquelles peut se livrer une banque. Cependant, bien que la Loi prescrive que les administrateurs d'une banque doivent agir avec soin, diligence et compétence, elle n'impose aucune règle à l'administration des affaires (c'est-à-dire au sujet des normes de prudence ou d'imprudence en matière de décisions d'affaires). En vertu de l'art. 175 de la *Loi sur les banques*, les banques doivent maintenir des niveaux adéquats de fonds et de liquidités et le ministre des Finances peut donner des instructions écrites en rapport à ces questions. Bien entendu, l'efficacité de ce genre d'instructions dépend de la disponibilité des fonds nécessaires pour s'y conformer; cela correspond, d'autre part, aux disponibilités du marché ou, dans le cas des banques de l'annexe B, à la solidité de la maison mère.

La réglementation comporte différents volets, dont les suivants: les services de traitement de données touchant les secteurs bancaires, la révélation des frais d'emprunt, les sociétés financières, les garanties, les rapports sur les transactions d'initiés, les exigences s'appliquant aux prospectus et les sociétés à capital de risque. Le seul règlement qui concerne la solvabilité et les liquidités est le Règlement relatif aux réserves, promulgué par décret du conseil en vertu de l'art. 208 de la *Loi sur les banques*. Ce Règlement prescrit l'importance des réserves primaires et des réserves secondaires que toute banque doit maintenir et leur mode de calcul. Selon la définition du règlement, les réserves primaires sont constituées de dépôts en espèces sans intérêt faits auprès de la Banque du Canada, et les réserves secondaires, détenues par la banque elle-même, sont constituées, *entre autres*, de bons du Trésor et de prêts au jour le jour accordés à des courtiers en placements.

Le BIGB énonce deux catégories de lignes de conduite : des règles portant sur la préparation des rapports statistiques destinés à son intention et des règles ayant trait à la normalisation de certaines procédures bancaires. La plupart des lignes de conduite s'appliquent de façon uniforme à toutes les banques. Bien qu'elles n'aient pas force de

loi, par le passé, et dans un but de collaboration, les banques s'y sont conformées volontairement, collaborant ainsi à l'activité du Bureau de l'inspecteur général des banques. Quelques-une de ces lignes de conduite sont décrites ci-après.

Capital et levier financier

La suffisance du capital et l'effet de levier financier, deux expressions qui décrivent le rapport entre le capital d'une banque et ses éléments d'actif, font l'objet de directives de la part du BIGB, pour ce qui est des banques de l'annexe A. Ces lignes directrices, qui contiennent une définition du capital à des fins de réglementation, sont relativement récentes : elles ont été communiquées la première fois le 3 mars 1983, modifiées le 19 décembre 1984, révisées le 15 février 1985 et précisées à nouveau dans une lettre datant du 21 juin 1985. Le coefficient du levier financier maximum, selon le Bureau de l'inspecteur général des banques, se situe entre 20 et 25. Cela signifie que le passif d'une banque peut être de 20 à 25 fois supérieur à son capital. Des directives en matière de suffisance du capital sont communiquées à chaque banque dans le cadre des discussions qui ont lieu au moment de l'inspection annuelle.

Limites de prudence en matière de prêt

Il existe également des lignes directrices sur les limites de prudence en matière de prêt. La limite de prêt en regard d'un seul emprunteur ou d'un groupe d'emprunteurs ayant des rapports entre eux est définie en fonction du capital de la banque. En 1983, dans le cas des banques de l'annexe A, une limite de 50 pour 100 du capital s'appliquait aux prêts uniques ou conjoints. Quant aux banques de l'annexe B, elles étaient autorisées à prêter jusqu'à 100 pour 100 de leur capital au même emprunteur afin qu'elles puissent atteindre plus rapidement le seuil de rentabilité. Selon des directives plus récentes, la limite varie en fonction de la situation particulière de la banque. Par exemple, dans le cas de la Norbanque, la limite était fixée à 25 pour 100 et pouvait être portée à 50 pour 100 dans certains cas particuliers.

De plus, l'inspecteur général émet des directives ou formule des suggestions à l'intention des banques à titre individuel, habituellement après l'inspection annuelle. Par exemple, l'inspecteur général a demandé à la Norbanque en 1984-1985 de limiter l'expansion de son portefeuille de prêts. La banque n'a pas tenu compte, ou plus précisément, a défié cette directive ou suggestion. L'inspecteur général a alors simplement proposé la tenue d'une réunion avec les dirigeants de la banque.

Prêts inexécutés

Une directive porte sur la divulgation des prêts inexécutés. Selon l'art. 58(2) de la *Loi sur les banques*, un rapport sur les prêts en souffrance doit être présenté au Ministre. Un prêt est en souffrance lorsque l'emprunteur n'en a pas payé les intérêts à la banque en ayant recours à ses propres fonds, pour des périodes stipulées dans la Loi. Par le passé, l'inspecteur général a demandé, mais sans succès, que la Loi soit renforcée en regard de cette définition.

Le BIGB a constaté l'utilité d'autres données statistiques sur les prêts comme indice de l'état de santé d'une banque. Ainsi, depuis 1982, les banques sont obligées de faire rapport trimestriellement sur les prêts non productifs (en plus de présenter un rapport sur les prêts en souffrance, comme le prévoit la Loi). Par le passé, les banques avaient le loisir de définir elles-mêmes ce qui constituait un prêt non productif, de sorte que les rapports que présentaient les banques à ce sujet pouvaient correspondre à diverses définitions et appellations. Par conséquent, on ne savait pas au juste dans quelle mesure les chiffres fournis par les banques étaient comparables. Dans un énoncé sur les prêts inexécutés communiqué aux banques en juin 1984, le BIGB introduisait une définition normalisée de ce genre de prêts et déterminait la façon de comptabiliser le revenu lié à de tels prêts. Toutes les banques étaient tenues de respecter la ligne directrice énoncée dans le document pour l'année financière 1985. La directive en question définit ce que constitue l'inexécution d'un prêt, tout en laissant à la banque le soin de déterminer quels sont les prêts particuliers qui tombent dans cette catégorie. Plus de précisions sont fournies dans l'annexe F au sujet de cette directive.

Prêts à un État étranger

Nombre de banques ont consenti des prêts à des gouvernements étrangers. On appelle ce genre de prêts des prêts souverains. Aussi bien l'inspecteur général que les banques accordent aux prêts consentis à des États souverains un traitement assez distinct de celui qui est accordé aux prêts consentis à des emprunteurs canadiens. Des pratiques comptables distinctes s'appliquent à ces prêts pour les fins de la détermination des réserves et de leur comptabilisation dans les états financiers des banques. Dernièrement, le BIGB a offert des conseils aux banques au sujet des provisions pour pertes sur prêts à des États souverains (non pas au sujet de certains prêts en particulier, mais de cette catégorie de prêts en général) et à la comptabilisation des provisions qui s'y rattachent dans les états financiers des banques.

Aucune ligne directrice du genre ne s'applique dans le cas des prêts consentis à des débiteurs canadiens, étant donné que, de l'avis de l'inspecteur général, elle pourrait avoir tendance à se substituer à des décisions qui incombent au jugement de la haute direction des banques.

Les prêts à des États souverains n'ont jamais représenté une part importante de l'activité de la Banque commerciale canadienne. Une proportion importante des premiers prêts de la Norbanque ont été consentis à des pays étrangers, mais la proportion de ce type de prêts a diminué après 1979 et, dès 1985, les prêts à des États souverains ne représentaient que 37,5 millions de dollars du portefeuille de prêts de 1,2 milliard de dollars de la banque.

4. Le processus d'inspection des banques

L'inspection des banques se fait en deux étapes. Premièrement, les banques présentent leurs réponses à un questionnaire de pré-inspection. Ce questionnaire, dans le cas des banques canadiennes, est conçu en fonction de chaque banque et traite des prêts particuliers, de l'organisation de la banque, du passif hors bilan, des opérations sur le marché des changes et de tout autre objet de préoccupation pour les inspecteurs. Suite aux réponses au questionnaire et aux renseignements dont il dispose déjà, le BIGB rédige un rapport de pré-inspection. Ce document constitue pour les inspecteurs un guide dans l'étude des diverses préoccupations que le BIGB peut avoir au sujet d'une banque en particulier. À l'heure actuelle, les inspecteurs se préoccupent principalement de la suffisance du capital, de la qualité de l'actif, de la qualité de la gestion, du bénéfice et de la liquidité. Ce système de révision est parfois intégré au système CAMEL.

En 1982 et 1983, les données communiquées ont été analysées par le BIGB par des moyens semi-mécaniques ou manuels. L'analyse était axée sur l'inspection annuelle et a constitué la base des rapports de pré-inspection qui ont été préparés avant les examens des banques sur les lieux. Dans ses analyses, le BIGB a employé un grand nombre des ratios qui font partie du système de détection avancée et qui sous-tendent les conclusions et les jugements portés sur la condition de la banque examinée. Comme une bonne partie de l'analyse des données a été faite manuellement, il n'a pas été possible à ce moment de faire des comparaisons pour un aussi grand nombre de dates de rapport que ne le permet un système mécanisé. Un système de détection avancée, mécanisé et révisé, a remplacé les méthodes manuelles en 1984. Les ratios produits par ce système sont basés sur les mêmes données qui ont été présentées en 1982 — 1983 et qui ont servi à la réalisation de

l'analyse manuelle. La conversion de toutes les données analysées par le BIGB et l'informatisation du système de détection anticipée sont maintenant terminées.

L'analyse de pré-inspection étant achevée, deux ou trois inspecteurs (selon la taille et la nature de la banque) font une inspection sur les lieux au siège social de la banque. L'inspection, qui dure de un à quatre jours, comprend des discussions avec les cadres supérieurs de la banque, avec les chefs des diverses divisions et avec les vérificateurs externes. Les inspecteurs examinent aussi les procès-verbaux du conseil d'administration afin de vérifier si la gestion fournit aux administrateurs les renseignements dont ils ont besoin pour remplir leur tâche. Dans le cas des banques canadiennes, l'inspecteur général ou l'inspecteur général adjoint se joint habituellement aux inspecteurs avant l'achèvement de l'enquête sur les lieux.

On prépare alors un rapport de post-inspection et l'on adresse l'opinion pertinente au Ministre. Le rapport de post-inspection a été considéré par le BIGB comme un document interne auquel ne pouvaient avoir accès les vérificateurs, les cadres de la banque ou les administrateurs. Au moment de la présente Commission, le BIGB ré-examinait cette politique. Depuis les rapports d'inspection préparés en 1984, l'inspecteur général, suite à son inspection, accorde à chaque banque une cote graduée en chiffres.

Au cours de l'année, toutes les préoccupations que peuvent avoir les inspecteurs donnent lieu, au besoin, à des communications avec les diverses banques. Ces communications peuvent aussi toucher les renseignements obtenus par l'entremise d'un réseau officieux qui comprend les organismes étrangers de réglementation et les autres ministères, ou par l'examen des rapports périodiques envoyés par les banques au Bureau de l'inspecteur général des banques au cours de l'année.

Selon le BIGB, la principale caractéristique du système d'inspection est le fait qu'il fait entièrement confiance aux deux vérificateurs externes de chaque banque. L'efficience et le respect des systèmes de contrôle interne de chaque banque sont laissés à l'évaluation des vérificateurs internes et externes. Le BIGB ne vérifie pas le système de contrôle interne des banques, l'application des politiques énoncées ni la valeur et la régularité du portefeuille de prêts (du moins jusqu'en 1985). Le BIGB recueille des données fragmentaires sur diverses pratiques qui ont cours dans les banques, mais n'a pas les ressources pour examiner les prêts qui composent le portefeuille en entier. Le jugement des vérificateurs sur l'exactitude des états financiers est fondamental dans le

processus d'inspection et l'on se fie aux notes des états financiers pour déterminer les politiques appliquées par la banque.

Suite à l'expérience de la BCC de mars 1985, le BIGB a décidé de retenir les services de banquiers à la retraite pour réaliser des inspections des prêts composant le portefeuille de prêts. En janvier 1986, le BIGB employait à contrat sept banquiers à la retraite et avait obtenu, d'une banque de l'annexe A, le détachement d'un banquier actif dont la fonction est de former les inspecteurs plutôt que de faire de l'inspection sur les lieux. Cette équipe a rendu visite à quelques-unes des banques et l'on s'attend à ce qu'elle voie toutes les banques. Il n'a pas encore été déterminé si toutes les banques doivent être visitées chaque année. Le BIGB a aussi l'intention d'entreprendre l'examen des documents de travail des vérificateurs.

5. La surveillance des banques au Canada : fiabilité et responsabilité

Le système canadien de surveillance des banques dépend de l'exécution distincte des tâches respectives des cadres et des administrateurs, des vérificateurs externes et du BIGB, ainsi que de l'interaction entre ces tâches. Cette interaction, et en particulier la mesure dans laquelle n'importe quelle partie peut raisonnablement s'être fiée à la conduite des autres pour appuyer ou sanctionner son propre jugement sur divers objets de préoccupation, en ce qui concerne le bon état des banques, ont été particulièrement controversés tout au cours de la présente Commission. L'importance d'instaurer des moyens acceptables pour assurer la responsabilité et le besoin d'adapter ces moyens à un système de surveillance efficient formeront l'axe central des recommandations du chapitre 6. Il nous suffit ici d'illustrer la divergence des opinions exprimées durant la Commission en citant les déclarations des avocats de plusieurs des participants sur ces questions fondamentales.

L'avocat du BIGB déclare dans son plaidoyer final :

> « Lorsque nous évaluons à la fois le système et la conduite des personnes chargées de sa mise en oeuvre, il importe de situer tout ce problème dans le contexte dans lequel le système a été compris. Dans notre pays, depuis de nombreuses années, le public et le gouvernement du Canada supposaient que l'inspecteur général des banques pouvait et devait se fier aux états financiers vérifiés et aux données financières examinées par les vérificateurs et il était compris et entendu que l'inspecteur général n'avait pas les ressources ni le personnel suffisants pour réaliser une analyse indépendante afin de démontrer que cette confiance était justifiée. Ainsi donc, selon moi, il ne revenait pas à M. Kennett ou à d'autres membres du Bureau de juger rétrospectivement la structure fondamentale qui était mise en place pour eux ».

L'avocat des vérificateurs de la BCC a déclaré :

« Toutefois, nous pensons que le fait de considérer les vérificateurs comme le pivot ou la pierre angulaire du système ou de dire que la principale caractéristique du système de réglementation des banques au Canada est la confiance mise dans les deux vérificateurs externes, donne une importance trop grande au rôle des vérificateurs dans le système de réglementation (par opposition à leurs fonctions à titre de vérificateurs pour la banque et ses actionnaires) et n'accorde pas assez d'importance au rôle de l'inspecteur général des banques. C'est l'inspecteur général qui a le devoir permanent d'examiner la condition financière des banques, qui a le plein pouvoir d'examiner tous les dossiers et toutes les activités d'une banque à n'importe quel moment et de prendre des mesures pour appliquer au besoin les dispositions de la *Loi sur les banques* ».

L'avocat des vérificateurs de la Norbanque a déclaré:

« Nous affirmons que la responsabilité des vérificateurs se limite en vertu du droit et de la pratique à une opinion sur le fait de savoir si les états financiers de la Norbanque présentent fidèlement la situation financière et les résultats d'exploitation de la banque conformément aux principes comptables établis. À défaut de responsabilités supplémentaires précises prévues dans les dispositions de la *Loi sur les banques* ou convenues avec la direction, les vérificateurs ne devraient s'acquitter d'aucune autre responsabilité ou obligation ».

L'avocat de la BNE et de la BCCI a déclaré :

« Un des fondements de notre mémoire est le fait que ces faillites ont eu lieu en grande partie parce que les deux banques en question se sont éloignées des pratiques qui ont rendu le système bancaire canadien stable et fructueux au cours d'une période aussi longue, en acceptant des risques excessifs et le fait que le système d'administration employé par elles était défectueux. Nous soutenons aussi que l'expérience de ces banques et les systèmes de réglementation d'autres pays démontrent qu'il n'existe pas de formule magique pour minimiser le risque de faillite. Nous soutenons plutôt que la stabilité du système doit dépendre en grande partie de l'établissement d'une forme d'administration qui entraîne une gestion prudente, ainsi que d'un régime de réglementation conçu pour assurer que des mesures correctives rapides soient prises lorsqu'une telle gestion prudente n'existe pas. Nous soutenons aussi que les faits démontrent que l'effet bénéfique de la réglementation est limité car, en dernière instance, la sécurité du système doit dépendre des cadres et des administrateurs des banques ».

L'avocat des administrateurs de la BCC a déclaré :

« Parmi tous les groupes qui ont des responsabilités relatives à l'information financière de la banque (le conseil d'administration, les vérificateurs, les cadres et le Bureau de l'inspecteur général des banques), seul le conseil d'administration n'intervient pas directement dans la réalisation ou la vérification de l'évaluation, de la comptabilité et des autres processus qui donnent lieu à la préparation des états financiers. Le conseil d'administration doit se fier à ses cadres, à ses employés, à ses vérificateurs, à ses avocats, aux

responsables de la réglementation et aux autres spécialistes qui préparent et expliquent les rapports déposés au conseil d'administration. Lorsqu'ils décident d'approuver les états financiers, les administrateurs doivent remplir leur devoir qui consiste à agir raisonnablement, de bonne foi et dans les meilleurs intérêts de la banque, mais, pour ce faire, ils doivent et ont le droit de se fier aux renseignements et aux avis qui leur sont donnés par d'autres ».

Avant d'analyser les évènements qui ont entouré la cessation des opérations de la BCC et de la Norbanque, il convient de décrire brièvement plusieurs autres organismes et établissements.

E. Le ministère des Finances

La *Loi sur les banques* accorde au ministre des Finances certains pouvoirs, notamment le pouvoir d'annuler la nomination de vérificateurs (art. 239(1)), d'exiger que les vérificateurs soumettent un rapport indiquant si les méthodes utilisées par la banque pour sauvegarder les intérêts de ses créanciers sont adéquates (art. 242(1)) ou d'étendre la portée de la vérification (art. 242(2)), de libérer la banque de l'obligation d'avoir un comité de vérification (art. 243(2)) et d'autoriser un examen ou une enquête lorsqu'il a des raisons de croire qu'une infraction à la *Loi sur les banques* a été commise (art. 246(4)). Le Ministre a aussi le droit de donner à une banque des instructions écrites au sujet de la suffisance du capital social et des liquidités (art. 175(1)). Le Ministre doit nommer un curateur pour surveiller les affaires internes et les activités de toute banque qui suspend le paiement, en billets de la Banque du Canada, de ses engagements arrivés à échéance (art. 278(1)) et peut faire une telle nomination si l'inspecteur général signale qu'à son avis, une banque ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à échéance (art. 278(2)). Tous ces pouvoirs sont exercés suite à des preuves de fait ou à un objet d'inquiétude raisonnable.

Le ministre des Finances, dans l'actuel gouvernement, a délégué ses responsabilités pour l'administration de la *Loi sur les banques* au ministre d'État aux Finances. Dans une lettre datée du 5 octobre 1984, le ministre des Finances a autorisé le ministre d'État aux Finances :

« Sous réserve des orientations et des directives que je peux vous donner de temps à autre pour exercer les pouvoirs, tâches et fonctions du ministre des Finances en vertu des lois appliquées sous ma direction par le Département des assurances et l'inspecteur général des banques ».

Toutes les parties entendues par la Commission ont supposé qu'il n'existe aucun obstacle juridique à une telle délégation. En pratique, la délégation a souvent entraîné l'action commune des deux ministres en vertu de la *Loi sur les banques*, tandis que « la responsabilité ultime reste entre les mains du ministre des Finances ».

Le sous-ministre des Finances est le chef administratif du ministère. Le BIGB est une direction du ministère des Finances et l'inspecteur général a le statut d'un sous-ministre et est responsable, selon la loi, auprès du ministre des Finances. En pratique, l'inspecteur général fait rapport au ministre d'État aux Finances.

Le ministre d'État aux Finances dépend beaucoup, pour les questions bancaires, de l'inspecteur général, qui communique fréquemment avec d'autres fonctionnaires du ministère des Finances, particulièrement à la Direction de la politique du secteur financier. En fait, l'inspecteur général dirige l'application quotidienne de la *Loi sur les banques* et l'attention du Ministre est habituellement limitée aux décisions sur les politiques. Pour prendre de telles décisions, le Ministre reçoit l'aide de l'inspecteur général, ainsi que de la Division des marchés de capitaux du ministère des Finances et de son personnel propre, bien que les membres de ces deux derniers groupes n'ont pas, du moins actuellement, d'expérience bancaire.

Les deux ministres ont témoigné que l'inspecteur général est censé avoir une certaine indépendance du ministère afin de l'isoler des points de vue purement politiques. Cette indépendance découle du fait que l'inspecteur général est nommé « à titre inamovible ». L'indépendance vise à améliorer la qualité et l'objectivité des conseils dont dépendent les ministres.

F. La Banque du Canada

La Banque du Canada réalise un certain nombre de tâches distinctes à titre de banque centrale du pays. L'une de ses tâches est de jouer le rôle d'agent financier du gouvernement du Canada. Dans ce rôle, elle donne des conseils sur la dette nationale et gère celle-ci. La Banque du Canada donne aussi des conseils sur les questions de change, gère les réserves internationales du pays et achète et vend des devises conformément à la politique de l'État en matière d'intervention sur le marché des changes.

Dans ses autres rôles, la Banque du Canada agit de son propre chef. La fonction essentielle de la Banque du Canada est la formulation et la mise en oeuvre de la politique monétaire. La Banque du Canada est aussi le banquier du système bancaire national et fait fonction de source de liquidités dans certaines conditions.

Il y a essentiellement deux types de situations qui exigent un soutien des liquidités de la part de la Banque du Canada. Le premier

type concerne les avances temporaires, généralement pour une échéance d'un jour, que la Banque du Canada est prête à offrir, dans certaines limites, aux banques à charte dont le solde des réserves est insuffisant à la suite de flux de paiements inattendus associés au processus quotidien de compensation et de règlement des chèques. En outre, les banques doivent maintenir des réserves à la Banque du Canada conformément à l'article 208 de la *Loi sur les banques* et les banques ont parfois besoin d'avances pour maintenir ces réserves au niveau prescrit. Les prêts de cette première catégorie sont parfois appelés avances ordinaires.

La deuxième situation concerne les demandes d'avances extraordinaires. Lorsqu'elle fait des avances extraordinaires, la Banque du Canada offre une aide spéciale à des banques à charte qui connaissent des problèmes de liquidité à cause de la perte de la confiance des déposants et sont incapables de répondre aux demandes de retrait à même leurs propres ressources (p. ex., en vendant des éléments d'actif liquides) ou à même des dépôts supplémentaires obtenus sur le marché au taux courant d'intérêt ou à peu près. La *Loi sur la Banque du Canada* (art. 18(1)*h*)) permet à la Banque de consentir des prêts ou avances pour des périodes d'au plus six mois. De tels prêts ou avances peuvent être renouvelés. Des avances extraordinaires visent à empêcher la faillite d'un établissement particulier qui n'a pas suffisamment de liquidités, mais qui est encore solvable et à préserver la confiance dans les autres établissements de dépôt et dans le système financier.

La Banque du Canada doit, en vertu de l'article 25 de la *Loi sur la Banque du Canada* transmettre chaque semaine et chaque mois au ministre des Finances un état de l'actif et du passif sous une forme qui fait état des avances aux gouvernements provinciaux et aux « membres de l'Association canadienne des paiements » qui comprend toutes les banques. Ces renseignements sont publiés par le gouvernement du Canada dans la *Gazette du Canada*. De cette façon, les avances de liquidités aux membres de l'Association canadienne des paiements sont diffusées de façon globale. Conformément à l'article 232 de la *Loi sur les banques*, les renseignements sur chacune des banques qui figurent dans certains rapports exigés, y compris l'annexe J de la *Loi sur les banques* dans laquelle certaines avances de la Banque du Canada sont explicitées, sont publiées chaque mois dans la *Gazette du Canada*.

L'accumulation des données nécessaires pour évaluer la solidité financière et la solvabilité des banques à charte fait partie intégrante du processus de surveillance des banques. La Banque du Canada n'a pas les pouvoirs d'entreprendre la surveillance de sécurité des banques; elle n'a pas le pouvoir de demander de façon régulière aux banques des

renseignements sur des cas particuliers de prêt ou de dépôt. Par conséquent, la Banque du Canada n'a ni vérificateurs de banque, ni examinateurs de banque ni personnel ayant de l'expérience dans l'inspection ou la surveillance des banques à charte. Le système canadien de réglementation et de surveillance des banques, qui est fondé sur un réseau d'information de vérificateurs externes, sur des systèmes d'inspection internes et sur les gestionnaires des banques, fonctionne en collaboration avec l'inspecteur général des banques. Le contact de la Banque du Canada avec le système de surveillance se fait par l'entremise de l'inspecteur général des banques. Le système est conçu pour fonctionner de façon distincte de la Banque du Canada et la banque centrale doit se fier aux jugements qui en ressortent. Si, selon ces jugements, une banque est solvable, la Banque du Canada reste disposée à offrir le soutien des liquidités demandé, bien qu'elle attende naturellement de la banque emprunteuse qu'elle prenne des mesures, aussitôt que possible, pour réduire sa dépendance à l'égard des avances de la Banque du Canada. Ni la *Loi sur la Banque du Canada* ni la *Loi sur les banques* n'énoncent cette politique en des termes précis, mais la Banque du Canada et le Bureau de l'inspecteur général des banques ont adopté ensemble une pratique à l'égard de ces deux banques, selon laquelle l'inspecteur général détermine que la banque est insolvable et, en conséquence, la Banque du Canada cesse de faire des avances de liquidités.

Il faut noter que la Banque du Canada et le BIGB restent officieusement en communication constante et suivie. Les deux bureaux partagent certaines données statistiques. La Banque du Canada met à la disposition du BIGB tous les renseignements qualitatifs et statistiques qu'elle reçoit au sujet de chaque banque. En outre, la Banque du Canada traite un certain nombre de rapports statistiques demandés par le BIGB en vertu de la *Loi sur les banques*. Toutefois, la Banque du Canada ne traite ni ne reçoit de rapports faisant état de renseignements sur les comptes particuliers de prêt et de dépôt ou tout autre renseignement de sûreté concernant les opérations des banques à charte. L'inspecteur général mettra naturellement à la disposition de la Banque du Canada ses jugements sur la solvabilité, fondés sur les résultats des inspections menées par son Bureau ou au nom de celui-ci.

Récemment, la Banque du Canada a, à l'occasion, facilité l'arrangement de lignes de crédit spéciales entre les banques à charte canadiennes. De telles lignes de crédit donnent une indication de la confiance qui est accordée à une banque. En outre, il y a moins de publicité si une banque à charte obtient une ligne de crédit spéciale

auprès d'autres banques à charte plutôt que de recevoir des avances de la Banque du Canada.

Le rôle de la Banque du Canada en ce qui concerne la faillite, réelle ou appréhendée, d'une banque est examiné plus à fond au chapitre 6.

G. La Société d'assurance-dépôts du Canada

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est une société créée en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* afin, entre autres choses, d'offrir de l'assurance-dépôts sur les dépôts assurés auprès des institutions membres. Dans l'ensemble, la SADC assure les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 dollars. Toutefois, parce que divers types de comptes ou de dépôts peuvent constituer des « dépôts » distincts pour les fins de l'assurance-dépôts, une personne peut avoir des dépôts assurés qui dépassent 60 000 dollars. La SADC a aussi pour but d'offrir du financement d'urgence en liquidités aux établissements de dépôt et d'aider à améliorer la réglementation de ces établissements. Il n'a pas été demandé à la SADC de fournir des services de ce genre à l'une ou l'autre des deux banques.

Le Président de la SADC est nommé par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre des Finances qui présente « une personne dont la compétence en matière de finances est bien établie ». Le conseil d'administration de la SADC comprend le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des finances, le Surintendant des assurances et l'inspecteur général des banques ou des suppléants désignés, et le Président de la SADC. Des modifications récentes à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* prévoient jusqu'à quatre membres supplémentaires choisis à l'extérieur de la fonction publique.

Bien que la SADC soit, à toutes les fins, un agent de la Couronne du chef du Canada et ait la capacité d'emprunter du gouvernement du Canada pour répondre aux obligations courantes, sa source de financement ultime est les primes des institutions membres (presque tous les établissements de dépôts à constitution fédérale et de nombreux établissements de dépôts à constitution provinciale) et de leurs déposants respectifs. Ainsi, les dépôts faits auprès de ces établissements sont assurés par la SADC selon les limites prescrites. Les primes, qui représentaient anciennement 1/30 de un pour cent des dépôts assurés ont récemment été augmentées à 1/10 de un pour cent.

Le pouvoir rarement utilisé de la SADC d'accorder des prêts aux institutions membres afin de diminuer ou d'écarter une menace de perte pour la SADC figure à l'art. 11*a*) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Les avances peuvent être faites lorsqu'une institution a besoin de liquidités pour éviter la liquidation forcée de l'actif. Dans certains cas, les avances sont versées lorsqu'une institution a été fermée et que la SADC doit rembourser les dépôts assurés. Dans de tels cas, des fonds peuvent être avancés après la fermeture de l'institution afin de permettre le respect des engagements lorsqu'ils arrivent à échéance. On se sert de cette approche lorsque l'on pense qu'il en coûterait ainsi moins cher à la SADC que de mettre officiellement l'établissement en liquidation et de payer d'un coup les déposants assurés tout en acquittant les coûts de liquidation. Cette méthode peut parfois profiter tant aux déposants non assurés qu'aux déposants assurés.

Bien que la SADC soit responsable d'assurer les dépôts et d'indemniser les déposants pour la perte de leurs dépôts assurés dans les établissements membres qui ont fait faillite, elle n'a que des pouvoirs limités pour empêcher des faillites (particulièrement dans le cas des banques à charte) ou pour essayer d'éviter des problèmes futurs par des procédures d'inspection ou par la réglementation. La SADC a le droit de faire examiner les affaires de chaque banque à charte canadienne par l'inspecteur général des banques aux époques que la SADC peut exiger, mais au moins une fois par an. La SADC n'a aucun autre pouvoir de faire l'examen d'une banque.

La SADC a aussi le droit de prescrire des normes de bonnes pratiques commerciales et financières pour les institutions membres, et lorsqu'elle considère qu'une institution membre suit en matière commerciale ou financière de mauvaises pratiques, la SADC doit signaler le fait au président de l'institution membre ou au président de son conseil d'administration (*Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, art. 24). La Loi n'indique pas clairement comment de telles pratiques peuvent être découvertes par la SADC. Il n'existe pas non plus de procédures pour émettre et appliquer des directives correctrices. La SADC n'a aucun pouvoir de réglementation, du moins à l'égard des banques, jusqu'à ce qu'une banque devienne insolvable ou cesse d'accepter des dépôts, dans lequel cas son assurance peut être annulée (*Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, art. 27).

Pour les institutions provinciales qui sont membres de la Société, la situation est différente. Dans ces circonstances, la SADC peut choisir une personne pour inspecter les affaires de l'institution et peut mettre fin (ou, présumément, menacer de le faire) à l'assurance-dépôts si elle

estime que l'institution a suivi des pratiques défectueuses en matière commerciale ou financière, a violé une des clauses de sa police d'assurance ou n'a pas corrigé des pratiques défectueuses en matière commerciale ou financière ou la violation d'une clause de la police d'assurance.

La SADC est concernée directement par les questions qui font l'objet de la présente enquête parce qu'elle a assuré un grand nombre des dépôts auprès de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Les fonds de la SADC représentaient un élément important du soutien apporté à la BCC en mars 1985 et, à titre d'assureur, la SADC a versé plusieurs centaines de millions de dollars aux déposants des deux établissements.

La SADC a aussi entrepris et plaidé avec succès les poursuites nécessaires pour obtenir les ordres de liquidation de la BCC et de la Norbanque en vertu de la *Loi sur les liquidations* auprès des cours du banc de la Reine de l'Alberta et du Manitoba, respectivement. La SADC a été nommée comme inspecteur des démarches de mise en liquidation pour la BCC. La SADC a été nommée comme mandataire du gouvernement du Canada pour les fins de la *Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières*, Loi proclamée en décembre 1985 afin d'indemniser tous les déposants des deux banques sans égard aux limites prescrites en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Selon les estimations faites lors du débat de la Loi sur l'indemnité au Parlement, il devrait en coûter à l'État 875 millions de dollars, en fonction des montants qui seront récupérés par la liquidation.

H. Le département des assurances

Le département des assurances a été créé en vertu de la *Loi sur le département des assurances*. Le ministre des Finances est le ministre chargé du département, dont le sous-chef est le Surintendant des assurances. Ce dernier, comme nous l'avons mentionné plus tôt, est membre du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada. La loi ne touche pas à la réglementation des banques et nous ne la mentionnons ici brièvement que pour faciliter la compréhension de questions que nous traiterons ultérieurement au sujet de l'inspection des établissements financiers en général.

Lorsque la SADC du Canada fait des avances de liquidités, elle fait appel au Surintendant des assurances pour examiner les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt fédérales et faire rapport sur

celles-ci et elle fait appel à l'inspecteur général des banques pour examiner les banques et faire rapport sur celles-ci. L'article 251 de la *Loi sur les banques* permet à l'inspecteur général de divulguer des renseignements à la SADC. Pour examiner les institutions membres provinciales, la SADC a désigné le Surintendant des assurances. À cette fin, le Surintendant travaille en collaboration avec les autorités provinciales dans les provinces qui ont le personnel voulu pour examiner sur place les institutions provinciales.

Depuis ses origines à la fin du XIX[e] siècle, le département des assurances a un personnel chargé d'aller examiner sur place les conditions et les affaires des établissements sous surveillance. Les compagnies de fiducie et de prêt font l'objet de la surveillance du département des assurances depuis 1920. Les inspecteurs du département, contrairement à ceux du Bureau de l'inspecteur général des banques, évaluent le portefeuille de prêts (qui comprennent principalement les prêts hypothécaires) de près de trente sociétés de fiducie et de prêts qui étaient au nombre de 40 ou 50 en 1982. En outre, les inspecteurs sont chargés de l'examen des affaires de 450 à 500 compagnies d'assurance. Tous ces examens sont entrepris au moyen d'inspections des sièges sociaux sans préavis.

I. Commissions provinciales des valeurs mobilières

Les dispositions institutionnelles concernant la réglementation des valeurs mobilières des banques et les transactions des valeurs mobilières ont un certain rapport avec la cessation des opérations de la BCC et de Norbanque pour plusieurs raisons. Les deux banques, dans les mois qui ont précédé leur faillite, ont préparé des prospectus afin d'obtenir des capitaux supplémentaires sur le marché ouvert. Les mesures prises pour attirer de nouveaux fonds soulèvent des interrogations au sujet d'une tension apparente dans la réglementation des institutions financières entre la protection des déposants et la protection des intérêts des actionnaires ou des investisseurs potentiels. Le rapport entre la réglementation fédérale des banques et la réglementation provinciale du commerce des valeurs mobilières soulève des questions constitutionnelles et des considérations pratiques au sujet de l'interaction et de la communication entre les responsables fédéraux et provinciaux.

La partie IV de la *Loi sur les banques* réglemente la mise en circulation des valeurs mobilières des banques. Nulle banque ne peut mettre en circulation ses valeurs mobilières sans avoir déposé auprès de l'inspecteur général un prospectus provisoire et un prospectus répondant pour l'essentiel aux conditions de forme prescrites par le Ministre.

L'inspecteur général est tenu d'émettre un reçu pour tout prospectus provisoire au moment du dépôt du document; toutefois, au cas où l'inspecteur général estime que le prospectus, pour lequel un reçu avait été délivré, est défectueux parce que non intégralement conforme aux exigences de la *Loi sur les banques* et du règlement d'application, le reçu peut être retiré. La Loi exige que l'inspecteur général délivre un reçu de dépôt pour tout prospectus qui lui est remis, sauf si le prospectus n'est pas, sur un point important, conforme aux exigences de la Loi ou du règlement d'application ou contient une déclaration, une promesse, une estimation ou une précision, qui est erronée, fausse ou trompeuse, ou s'il estime que la délivrance du reçu irait à l'encontre de l'intérêt public.

L'article 148 de la *Loi sur les banques* exige que le prospectus expose d'une manière complète, exacte et claire, tous les renseignements importants sur la mise en circulation projetée et qu'y soient insérés les états financiers, rapports et autres documents exigés par les règlements prescrits par le Ministre en vertu de l'article 146. Entre la délivrance d'un reçu de dépôt du prospectus et la mise en circulation des valeurs mobilières, toute modification relative à ces valeurs mobilières et susceptible d'avoir des répercussions graves sur leur prix doit être signalée au moyen d'une notice modificative du prospectus proposé. Le ministre des Finances a émis des règlements complets sur l'approbation des prospectus en vertu de la *Loi sur les banques*. La Loi traite explicitement tant du placement initial que du placement d'un bloc de valeurs mobilières des banques.

Les commissions provinciales des valeurs mobilières s'occupent également de la distribution des valeurs mobilières des banques. Par exemple, tant la *Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario* que la *Loi sur les valeurs mobilières du Québec* couvrent toute distribution de valeurs mobilières dans ces provinces, y compris celles des banques à charte. Les lois de nombreuses provinces exigent la divulgation entière, véridique et claire dans le prospectus. Un prospectus provisoire doit être déposé. Un reçu provisoire est délivré pour le document. Les demandes de révision sont adressées à l'émetteur lorsque l'autorité provinciale considère que cela est nécessaire pour respecter la loi provinciale.

Dans le cas d'un dépôt national, les diverses commissions provinciales des valeurs mobilières ont convenu d'une politique de responsabilité partagée. L'émetteur choisit une compétence à titre de compétence principale qui servira de canal pour toutes les communications de l'émetteur dans les deux sens. Cette compétence est chargée de l'examen initial du document et de la demande de révision. Les autres

compétences ont ensuite la possibilité de faire des commentaires additionnels. La compétence principale rassemble ses commentaires et prépare une deuxième demande de révision qu'elle présente à l'émetteur. Le rassemblement de tous ces commentaires dans la deuxième demande est produite en collaboration entre la compétence principale et les compétences secondaires.

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) et la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ) ne traitent pas les banques différemment de tout autre émetteur de valeurs mobilières, sauf que, dans le cas du traitement d'un prospectus, un exemplaire des demandes de révision est adressé à l'inspecteur général. Toutefois, aucune procédure officielle ne régit les rapports entre l'inspecteur général et les autorités provinciales en matière de valeurs mobilières. La CVMO tient l'inspecteur général au courant de ce qu'elle fait. Par ailleurs, les modalités des rapports entre l'inspecteur général et la CVMO ont varié au cours des années. Par exemple, en 1984, l'inspecteur général fournissait à la CVMO des copies de sa correspondance avec l'émetteur. À d'autres moments, il ne faisait pas parvenir de copies de ses communications à la CVMO. Le BIGB ne semble pas communiquer son avis sur des lacunes particulières ou d'autres défauts des prospectus à l'étude.

Ainsi, dans l'étude des prospectus, les commissions provinciales des valeurs mobilières et le BIGB fonctionnent de façon distincte et parallèle. Les commissions provinciales ne reçoivent pas de renseignements de l'inspecteur général pour l'aider dans son évaluation du prospectus. Les commissions des valeurs mobilières ne disposent d'aucun renseignement confidentiel au sujet des banques. Elles prennent les états financiers certifiés et les déclarations des conseillers juridiques qui déposent le document sans les contester. Les commissions provinciales n'ont aucun moyen de juger s'il y a eu une information fausse et trompeuse. En outre, selon les rapports actuels entre les deux organismes, l'autorité provinciale n'est pas au courant des remarques de l'inspecteur général au sujet des lacunes du prospectus. À l'heure actuelle, l'inspecteur général adresse simplement ses demandes directement au conseiller juridique qui fait le dépôt. La CVMQ revendique le droit d'être informée par l'organisme fédéral, le BIGB, des rapports d'inspection et des autres documents, confidentiels ou autres, que reçoit l'organisme fédéral.

La CVMO est consciente du fait que l'inspecteur général reçoit des renseignements confidentiels grâce à son processus d'inspection. La CVMO est, par conséquent, rassurée par le fait que le prospectus est

approuvé par l'inspecteur général. L'article 19*f*) de la politique de la CVMO 5.1 prévoit que la CVMO ne délivrera pas de reçu final à l'égard d'un prospectus déposé par une banque à charte à moins que l'inspecteur général ait délivré un reçu. Par ailleurs, le BIGB soutient que les surveillants fédéraux des banques n'ont pas la responsabilité d'attester la véracité de tous les renseignements d'un prospectus, mais de voir à ce que tous les renseignements exigés par la loi ou par un règlement y figurent. La véracité des renseignements relève de l'émetteur et, dans une certaine mesure, des vérificateurs et des souscripteurs. Ni la CVMO ni le BIGB, dans la plupart des circonstances, ne font d'analyse qualitative ou d'analyse de fond d'un prospectus. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'inspecteur général peut refuser de délivrer un reçu pour un prospectus en invoquant l'intérêt public. La Loi de l'Ontario comprend aussi certaines dispositions réglementant le fond d'un prospectus mais, selon les témoignages présentés à la Commission, elles ne sont invoquées que dans des circonstances extrêmes.

La Loi de l'Ontario exige la divulgation continuelle des changements importants. Ceux-ci sont définis comme tout événement qui influe de façon significative sur le prix des valeurs mobilières en question. L'article 74 de la loi exige le dépôt d'un rapport sur tout changement important et la diffusion d'un communiqué de presse. La divulgation confidentielle est possible en vertu de l'article 74.

Les changements de la condition de l'émetteur après le dépôt illustrent le conflit, réel ou potentiel, entre les organismes de réglementation des transactions des valeurs mobilières des banques des deux ordres de pouvoir public. La Loi de l'Ontario permet la délivrance d'une dispense de divulgation de documents confidentiels, mais une telle dispense doit être confirmée tous les dix jours. La CVMO évalue la demande de dépôt confidentiel et décide si les renseignements doivent être rendus publics. La CVMO n'a pas eu pour pratique de permettre qu'une question qui devrait normalement être divulguée reste confidentielle de façon indéfinie; elle vise à diffuser les renseignements aussitôt que possible. Cette façon de procéder pourrait susciter de graves inquiétudes dans le cas d'une banque, compte tenu de la sensibilité de celle-ci aux fluctuations de la confiance du public. Toutefois, aussi longtemps que la confidentialité peut être maintenue, les renseignements pourraient ne jamais être divulgués aux actionnaires ou aux investisseurs potentiels. La Loi du Québec ne comprend aucune disposition de dispense permettant la confidentialité. Cette question entraînera des difficultés d'ordre pratique si des ordonnances de cessation et d'absentention sont autorisées en application de la *Loi sur les banques*, comme il est recommandé au chapitre 6.

Dans son témoignage à la Commission, le directeur-adjoint des finances d'entreprises de la CVMO, M. Robert Steen, s'est dit d'avis que la divulgation au public investisseur est la préoccupation dominante, et non le besoin de confidentialité au sujet de certaines questions qui touchent les banques.

Les procédures de la CVMQ sont semblables en de nombreux points à celles de la CVMO. Le président de la CVMQ, M. Paul Guy, nous a déclaré que la CVMQ a conclu qu'il n'y a aucune raison d'exempter les banques de l'approbation des prospectus par les commissions des valeurs mobilières simplement parce que de telles approbations peuvent aussi être accordées par le BIGB. En fait, la CVMQ pourrait refuser à une banque la permission de mettre des titres en circulation au Québec si elle considère que la condition de l'établissement ne satisfait pas aux normes, sur la foi des états financiers ou d'autres renseignements publics, malgré l'approbation du BIGB.

Des investisseurs du Québec ont récemment engagé des poursuites en vertu du Code civil et une action en dommages-intérêts au sujet de renseignements faux ou fallacieux contenus dans un prospectus en rapport avec la mise en circulation d'actions privilégiées de la BCC. La CVMQ a enquêté sur la question, mais sa participation au litige s'est limitée jusqu'ici aux questions de compétence et de la pertinence d'intenter des poursuites privées au Québec plutôt qu'en Alberta.

Il faut aussi noter un dernier aspect de la loi en matière de transactions de valeurs mobilières. L'article 358 du *Code criminel* énonce certaines infractions en rapport avec les faux prospectus. La manière dont les enquêtes officielles en vertu de cette disposition sont menées concerne l'histoire de la BCC et la réaction du BIGB à des plaintes au sujet d'infractions présumées au *Code criminel*.

J. Organismes étrangers

L'inspecteur général des banques garde un contact officieux avec des organismes de réglementation étrangers, notamment avec ceux des États-Unis. De tels rapports ont deux fonctions. Premièrement, lorsqu'une banque étrangère veut pénétrer dans le secteur bancaire canadien par le biais d'une filiale, le BIGB demande à l'organisme de réglementation du pays étranger la confirmation que la banque mère a bonne réputation. Dans certains cas, l'inspecteur général des banques demandera des renseignements plus précis. Deuxièmement, lorsque les banques canadiennes ont des activités sur un territoire étranger,

l'organisme de réglementation du pays obtiendra des renseignements par l'inspection des activités de la succursale ou de la filiale d'une banque canadienne. Ces renseignements peuvent être communiqués à l'inspecteur général des banques.

Dans le cas de la BCC, tant sa succursale des États-Unis que sa filiale en propriété exclusive, *Westlands*, ont été soumises à la surveillance de divers organismes américains relevant de la compétence des États et de la compétence fédérale. La *FDIC* et le *FRB* dont les responsabilités générales sont décrites dans l'annexe B du présent rapport, ont été les principaux organismes qui ont surveillé la BCC. Le BIGB a reçu à plusieurs occasions des organismes de réglementation américains des renseignements acquis au cours des inspections (Chapitre 4 et Annexe F du présent rapport).

À l'occasion de ces contacts, le BIGB a été informé de problèmes constatés dans la gestion des activités américaines de la BCC et dans la qualité des portefeuilles de prêts. Il semble que les deux organismes fédéraux de réglementation des États-Unis ont fourni des copies de leurs rapports de 1984 à l'inspecteur général ainsi qu'à la BCC. Ni l'inspecteur général ni le liquidateur de la BCC ne peuvent trouver ni remettre les copies de ces rapports à la Commission. Les organismes de réglementation des États-Unis ont pour politique de ne pas diffuser le rapport au public, directement ou indirectement, et tous les exemplaires de ces rapports ont apparemment été retournés aux organismes américains ou détruits par le BIGB ainsi que par la BCC, probablement pour se conformer à une condition imposée par les organismes américains à l'époque de la livraison de ces rapports. La Commission connaît le contenu de certains de ces rapports grâce à d'autres documents, mais n'a pas vu ces examens virtuellement importants de la BCC produits en Californie en 1984 au sujet de l'agence de Los Angeles et de *Westlands*, la filiale bancaire de la CCB en Californie. Cette situation illustre la complexité et le caractère délicat de la réglementation internationale des établissements bancaires.

La Norbanque n'a aucune activité bancaire importante à l'extérieur du Canada qui ait fait l'objet d'une réglementation étrangère.

Chapitre 4

La BCC et le programme de soutien: Commentaire et analyse

A. Les causes de la faillite de la BCC

1. Les lacunes du plan initial de la BCC
2. La direction de M. Howard Eaton
3. L'économie de l'Ouest
4. Les opérations en Californie
5. La réaction de la direction
   a. *Procédés comptables*
   b. *Besoins en capitaux frais*
6. La situation de la BCC à la clôture de l'exercice financier 1984
7. Les événements antérieurs à la demande d'aide gouvernementale

B. Le programme de soutien de la BCC

1. Les événements antérieurs à l'adoption du programme de soutien
2. Les inspections du portefeuille de prêts de la BCC
3. Les lacunes du programme de soutien
   a. *Les mesures de soutien étaient-elles appropriées?*
   b. *Traitement du revenu provenant des prêts visés par le programme de soutien*
   c. *Bons de souscription*
   d. *Priorité des créanciers dans une situation d'insolvabilité*
   e. *Rapports avec les grandes banques*
   f. *Non-participation de la SADC*
   g. *Maintien du personnel de direction*

h. *Inspections*

4. Le rapport Hitchman
5. Conclusion

C. Évaluation du processus de surveillance

1. La direction
2. Les administrateurs
3. Les vérificateurs de la BCC
4. L'inspecteur général
5. La Banque du Canada
6. Le ministre des Finances et le ministre d'État aux Finances

CHAPITRE 4

La BCC et le programme de soutien: Commentaire et analyse

Le présent chapitre est un commentaire sur les causes de la faillite de la BCC, sur la conception et l'application du programme de soutien et sur son échec, ainsi que sur la conduite de certaines parties, notamment la direction et les administrateurs de la BCC, les vérificateurs externes, le Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB), la Banque du Canada, le ministre des Finances et le ministre d'État aux Finances, pendant toute cette période. Les annexes C et D contiennent une description très détaillée des faits concernant l'évolution de la BCC et finalement, sa faillite, à la suite de l'échec de la tentative de sauvetage lancée au cours du printemps de 1985. Cette analyse se fonde sur cette description des faits, mais nous en reprenons ici un certain nombre pour plus de clarté et de commodité.

A. Les causes de la faillite de la BCC

Au cours de l'enquête, la Commission a entendu diverses explications possibles de la faillite de la BCC. M. G.W.C. McLaughlan, chef de la direction et président de cet établissement, a, par exemple, mentionné sept principaux facteurs à l'origine de la faillite de la banque :

1. une concentration excessive des prêts dans deux secteurs particulièrement cycliques : l'immobilier et l'énergie;
2. une concentration excessive des prêts dans l'ouest du Canada, région dont l'économie repose sur les ressources naturelles;
3. le programme d'expansion entrepris par la banque en 1980 - 1981, à l'aube même d'une grave récession, coïncidence fort malheureuse. L'objectif visé, soit la diversification des opérations, était justifié mais le moment choisi, peu propice;
4. l'octroi, à certains emprunteurs, de prêts beaucoup trop importants par rapport au capital de la banque;
5. la décision prise en septembre 1981 d'acquérir 39 pour 100 des actions de la *Westlands Bank* de la Californie;

6. les rapports qui existaient, d'une part, entre M. Leonard Rosenberg et les compagnies de fiducie reliées à lui et, d'autre part, M. Howard Eaton, qui était alors chef de la direction de la banque; et

7. le risque que court inévitablement une petite banque régionale dont les dépôts proviennent du marché monétaire de gros.

M. McLaughlan n'a pas mentionné l'existence de lacunes dans le système d'attribution des prêts, mais d'autres témoignages semblent indiquer que les politiques et procédures de la BCC en matière de crédit l'ont amenée à consentir des prêts de mauvaise qualité qui ont finalement entraîné sa chute.

M. McLaughlan a déclaré que l'évolution vers la liquidation de la banque était, à un moment donné, devenue irréversible :

> Cela a vraiment commencé en 1983 [...] M. Rosenberg a certainement joué un rôle central qui a cependant quelque peu masqué les problèmes économiques de la banque qui découlaient de la situation où se trouvaient l'ouest du Canada et le secteur énergétique. (Traduction)

M. McLaughlan en est venu par la suite à l'idée qu'une fusion était la seule solution aux problèmes de la BCC mais il a déclaré que cela ne lui avait pas semblé évident avant le 27 février 1985. Voici les questions et les réponses qui constituent la fin du témoignage de M. McLaughlan à ce sujet :

> Q : Comment se fait-il qu'un banquier de votre expérience ait mis deux ans pour s'apercevoir des risques que comportait la situation?
>
> M. McLaughlan : Parce que j'en étais sûrement arrivé à la conclusion, pour ce qui est des prêts consentis au secteur énergétique américain, que les programmes mis sur pied allaient donner les résultats attendus. Pour ce qui est des autres problèmes découlant du fait que le portefeuille de prêts de la banque contenait principalement des prêts octroyés aux entreprises de l'ouest du Canada, on constatait une amorce de reprise qui aurait peu à peu permis à la banque de réaliser des profits respectables et constants. Avant l'effondrement des prêts américains dans le secteur de l'énergie, je pensais vraiment que nous avions une bonne chance de réussir, une très bonne chance. J'étais très confiant au début de 1985 [...]
>
> Q : Vous auriez donc pu redresser la situation s'il y avait eu reprise de l'économie dans l'Ouest ou si le secteur énergétique américain ne s'était pas effondré?
>
> M. McLaughlan : Oui. Je peux répondre oui à cette question, sans aucune réserve.
>
> Q : Toute cette histoire peut donc se résumer en deux phrases?

M. McLaughlan : Il s'agit d'une banque régionale qui a consenti des prêts dans deux secteurs industriels très instables et dont les dépôts provenaient de déposants également instables.

Q : Dans votre esprit, le terme banque régionale est-il synonyme de banque jeune?

M. McLaughlan : Oui. J'ai utilisé le mot « régional » uniquement pour rendre l'idée de concentration. (Traduction)

Nous analyserons maintenant les diverses hypothèses à la lumière des témoignages présentés à l'enquête.

1. Les lacunes du plan initital de la BCC

Comme on le mentionne à l'annexe C, les promoteurs de la banque avaient identifié un créneau dans les services bancaires existants au Canada. La BCC prévoyait fonctionner à l'échelle nationale à titre de banque commerciale du marché de gros et fournir des services aux investisseurs. Cette nouvelle banque s'occuperait principalement de prêts commerciaux destinés aux entreprises de taille moyenne. Ses fondateurs pensaient, comme ils l'ont indiqué au Parlement, que les grandes banques n'offraient aucun service dans le secteur des prêts comportant davantage de risques que la moyenne et qui, de toute façon, étaient généralement refusés par les prêteurs existants. Les risques accrus devaient être compensés par un meilleur rendement des prêts, ce qui permettrait ainsi à la banque de s'autofinancer grâce aux dépôts obtenus sur le marché monétaire de gros à des taux d'intérêts plus élevés que ceux accordés sur les dépôts des consommateurs par l'ensemble des banques canadiennes. La banque s'est aperçue bien avant sa faillite que ce plan comportait de graves lacunes. Au début de 1983, elle a tenté de modifier l'origine de ses dépôts en délaissant quelque peu les courtiers en dépôts et le marché monétaire de gros, incertain et mouvant, et en se concentrant davantage sur les dépôts du marché de détail par l'intermédiaire de ses succursales.

La preuve rassemblée incite presque à conclure que le secteur bancaire existant ne laissait en fait aucun créneau pour ce genre d'activité. Cependant, les quatre premiers ministres des provinces de l'Ouest avaient réclamé, lors de la conférence sur les possibilités économiques de l'Ouest tenue en 1973, la mise sur pied de ce genre d'entreprise bancaire, ce que le gouvernement fédéral avait également encouragé. Les membres du comité sénatorial avaient d'ailleurs félicité les fondateurs de la BCC pour leur initiative. L'ouest du Canada ainsi que le gouvernement fédéral voyaient dans cette banque un établisse-

ment qui « consentirait des prêts que les banques actuelles refusaient ». Il s'agit là d'une des prévisions des fondateurs qui s'est réalisée.

On a mentionné que la croissance du portefeuille de prêts semblait démontrer l'existence d'un besoin pour les services que la BCC se proposait de fournir à la collectivité au moment de sa fondation. Il est cependant peut-être hasardeux de conclure à l'existence d'une demande de services bancaires non satisfaite à partir de la création d'un portefeuille de prêts de plus de 2 milliards de dollars au cours des huit premières années d'existence de la banque. La proportion élevée de prêts non productifs pourrait indiquer que cette banque a, par ses politiques en matière de prêts commerciaux, créé un marché artificiel pour ses services. Dans ces circonstances, il serait peut-être plus exact de dire que la BCC a fourni des services financiers et bancaires à des emprunteurs qui n'avaient pas la volonté ou la capacité financière de rembourser leurs prêts.

Il se pourrait que les fondateurs de la BCC n'aient pas entrevu en 1976 les risques que comporte le financement auprès du marché monétaire de gros. Dès 1983, M. McLaughlan avait conclu : « Il est très dangereux qu'une petite banque, et en particulier une banque régionale comme celle-ci, qui s'appuie principalement sur des industries cycliques, se finance auprès du marché monétaire de gros » (traduction). Aucune opinion dissidente n'a été émise lors de l'enquête.

Il est possible de penser que la nouvelle banque de l'annexe A a été en mesure de démarrer rapidement ses activités de prêt en recourant massivement au financement de gros, ce qui lui évitait les coûts et les délais qu'aurait entraînés la mise sur pied d'un réseau national de succursales. La conséquence de cette expansion rapide et de l'absence d'un réseau de succursales, dont la mise sur pied aurait exigé de fortes dépenses en capital, a été une grande vulnérabilité aux retraits massifs de dépôts consécutifs au ralentissement économique, ce qui a eu des conséquences très graves pour la banque. Il est possible que ces conséquences eussent été moins graves à l'époque où les banques n'étaient pas autorisées à consentir des hypothèques immobilières et devaient se contenter d'accorder des prêts à court terme ou remboursables à demande et ayant un taux de roulement très élevé. En bref, il était facile à cette époque d'équilibrer le passif et l'actif suivant les échéances, et les variations dans les entrées et les sorties de dépôts provoquaient alors moins de remous.

L'expérience de la BCC dans ses dernières années d'existence montre la fiabilité du recours aux dépôts du marché de détail. Les

dépôts effectués dans les banques régionales s'expliquent peut-être par la loyauté de la population envers ces établissements. Les dépôts du marché de détail dont a bénéficié la BCC se sont maintenus à un niveau relativement constant, jusqu'à ce que les avances consenties par la Banque du Canada atteignent un volume inhabituel et que la publicité concernant le programme de soutien de la BCC augmente considérablement.

Les politiques prévues à l'origine par la banque en matière de prêts ne se sont pas traduites par la création d'un portefeuille de prêts d'envergure nationale et diversifié. En fait, dès le départ, ce portefeuille a pris une orientation contraire, sans doute parce que le siège social et les succursales étaient tous situés dans l'Ouest. Les prêts immobiliers représentaient une façon facile d'avancer assez rapidement de grosses sommes d'argent, en particulier en Alberta et en Colombie-Britannique; aussi les prêts immobiliers ont-ils, dès le début des activités de la banque, représenté une part importante de son portefeuille. La même remarque s'applique aux prêts consentis dans les secteurs du pétrole et du gaz. L'emballement de l'économie albertaine, survenu dans les années 1970 et au début des années 1980, a sensiblement accentué cette tendance à la concentration des prêts. Toutes les banques, nouvelles commes anciennes, se sont évidemment ruées sur les bonnes affaires que constituaient les demandes de crédit de la part de ces secteurs en pleine expansion.

Puis l'inévitable se produisit par suite de la profonde récession qui frappa l'Ouest. Cette récession se fit d'abord sentir par la mise sur pied du Programme énergétique national, à un moment où les taux d'intérêt étaient extrêmement élevés, puis se manifesta rapidement par une détérioration des termes de l'échange de l'Alberta (soit la valeur des exportations de la province par rapport à celle de ses importations), phénomène en grande partie attribuable à la chute des cours mondiaux du pétrole et des prix du gaz naturel en Amérique du Nord. Les emprunteurs de l'Ouest et, par conséquent, les banques elles-mêmes, ont vu la valeur de leur actif baisser sensiblement. Cette profonde récession s'éternisa et, pour les Albertains du moins, atteint son point critique à la fin de 1985 où le cours mondial du pétrole subit une baisse sans précédent de 10 $ le baril en une seule semaine. Les cinq principales banques canadiennes ont enregistré des pertes en Alberta et en Colombie-Britannique, tout comme les deux banques nouvelles. L'ampleur de la dégradation de l'économie de l'Ouest fait l'objet d'un examen détaillé plus loin. Cependant, ces expériences communes corroborent l'opinion exprimée par M. J. DesBrisay, un des administrateurs fondateurs, selon laquelle la BCC n'avait pas pour principe de

fonctionnement « [...] de consentir des prêts que les autres banques n'auraient pas octroyés [...] », même s'il pensait que les prêts de la banque comportaient des risques plus élevés que la moyenne. Ce qui ressort très clairement, toutefois, c'est que ces nouvelles banques régionales n'étaient pas en mesure d'attirer les clients qui s'adressaient aux banques nationales bien établies dont la clientèle était diversifiée, tout comme le territoire où se situaient leurs opérations. M. McLaughlan avait sans doute raison d'affirmer, dans sa déclaration de juillet 1982, que « nos clients de taille moyenne et à potentiel de croissance élevé sont, par définition, vulnérables dans une conjoncture économique difficile » et que le sort du prêteur est lié à celui de l'emprunteur parce que « [...] la situation de la banque ne fait que refléter celle de ses clients » (traduction).

Il est plus difficile d'évaluer la façon dont s'est réalisé l'objectif de la banque qui consistait à pénétrer le marché des services aux investisseurs. En 1981, la BCC avait déjà fondé trois filiales spécialisées dans les opérations financières. Elle avait conservé une faible participation dans chacune de ces filiales et en gérait deux par contrat. Aucune des trois n'a réussi. Une d'entre elles a fusionné avec la banque et on avait également envisagé la fusion des deux autres avec la BCC, non pas parce que leur avenir semblait prometteur, mais parce que la banque aurait ainsi pu augmenter son capital autorisé. La direction de la banque ne pensait pas que ses filiales étaient bien gérées. Il faut conclure à l'échec du volet services aux investisseurs, du plan d'entreprise de la BCC.

La gestion de la BCC soulève d'autres questions. Comme plusieurs témoins l'ont déclaré, une banque nouvelle aux opérations limitées éprouve des difficultés à attirer des cadres d'expérience pour combler les principaux postes, qu'il s'agisse des activités courantes au comptoir ou du financement, de la comptabilité, de la régie ou des questions de réglementation. On ne saurait trop insister sur l'importance d'une direction de qualité, en particulier lorsqu'il s'agit d'une nouvelle banque. La preuve recueillie indique clairement que la qualité de la direction est pour une banque le principal moyen de se défendre contre les risques relatifs au financement, à l'octroi et à la gestion des prêts. Il faut une grande discipline pour résister à la tentation de prendre une expansion trop rapide et d'équilibrer la nature, la qualité et l'échéance des éléments d'actif avec le passif correspondant au financement. Il faut pour cela des experts du domaine bancaire et une nouvelle banque de petite taille a du mal à les attirer.

Les rapports entre la direction et les administrateurs de la BCC ont été influencés par le fait que les principaux actionnaires étaient directement représentés au conseil d'administration. Plusieurs dirigeants de banque d'expérience ont émis l'opinion qu'une telle situation risque de créer des conflits d'intérêts chez les administrateurs, lorsqu'ils ont à concilier les intérêts des actionnaires en général avec ceux des déposants. D'autres spécialistes pensaient qu'une direction ayant une grande expérience dans ce domaine, combinée à un conseil d'administration indépendant, regroupant un ensemble représentatif d'hommes d'affaires expérimentés et de dirigeants de la communauté, constituerait pour une banque une force dirigeante équilibrée qui serait supérieure à celle que pourrait lui donner un conseil composé de représentants de groupes d'actionnaires.

En résumé, voici les faiblesses qui sont apparues dans le plan initial à mesure que la banque prenait de l'expansion :

a) l'absence d'un véritable créneau que n'auraient pas découvert les banques existantes, pour ce qui est des prêts commerciaux destinés aux entreprises de taille moyenne et comportant des risques plus élevés que la moyenne;

b) l'idée de financer un portefeuille de prêts à échéances variées à l'aide de dépôts obtenus sur le marché monétaire de gros comportait de graves dangers pour une petite banque. La BCC a tardé à reconnaître l'utilité des dépôts provenant du marché de détail, en raison notamment de leur stabilité;

c) la croissance rapide d'un portefeuille de prêts, dont les revenus d'intérêt servent à financer les autres opérations bancaires, a augmenté les risques d'octroi de prêts non productifs;

d) la concentration excessive des prêts dans des secteurs cycliques et des régions trop limitées était fondamentalement malsaine et a rendu la banque particulièrement vulnérable aux fluctuations économiques;

e) les services aux investisseurs n'ont pas permis d'obtenir de revenus importants.

La BCC a cependant atteint un de ses objectifs. Elle avait été conçue à l'origine non pas comme une banque régionale, mais comme une banque dont les opérations devaient couvrir plusieurs régions et, avec un peu

plus de chance, la BCC aurait pu survivre assez longtemps pour y arriver. Sous la direction de M. McLaughlan, cela ne fait aucun doute, la BCC s'est efforcée d'atténuer sa concentration régionale. Vers la fin, l'Alberta ne comptait plus que pour 31 pour 100 de l'encours des prêts, quoique, d'après le rapport annuel de 1984, 21 pour 100 des prêts avaient été octroyés dans cette province, si l'on s'en fie au chiffre des prêts autorisés, qui n'a jamais été bien précisé dans la preuve.

2. La direction de M. Howard Eaton

Quelles que soient les lacunes qu'ait pu comporter le plan initial, la BCC a démarré ses opérations, après sa fondation en 1976, de façon apparemment réussie sous la direction de M. Howard Eaton, premier président et chef de la direction. La croissance fulgurante qu'a connue la BCC à ses débuts s'explique par une expansion rapide de ses opérations bancaires et a fait de cet établissement l'une des banques canadiennes les plus rentables, selon les instruments de mesure utilisés habituellement. Pour reprendre les termes de M. DesBrisay, pendant longtemps administrateur de la banque, celle-ci a connu « une réussite spectaculaire [...] À notre avis, nos gestionnaires supérieurs et moyens étaient très compétents. Il nous semblait par ailleurs avoir des pratiques prudentes ». Les prêts de mauvaise qualité ne devaient frapper la banque que plus tard. Tous les témoignages indiquent qu'à la fin de l'année financière 1983, tout au moins, le plan initial conçu par les fondateurs donnait de très bons résultats sous la conduite de M. Eaton.

Ce démarrage en flèche a coïncidé avec le développement rapide de l'économie albertaine, qui a connu une croissance impressionnante, alimentée par les secteurs du pétrole et du gaz. Le développement du secteur pétrolier a entraîné dans son sillage celui de l'immobilier et de la construction. Cette prospérité s'est manifestée de différentes façons. Des économistes ont déclaré que les hommes d'affaires n'avaient pas prévu qu'il pourrait y avoir une fin à cet essor, tout au moins avant 1981. En fait, M. Harris, économiste-conseil, a déclaré que, cette année-là, un homme d'affaires prudent n'aurait pu prévoir le ralentissement de l'économie qui s'est amorcé en 1982. Pendant cette période, les clients de la banque ont emprunté de l'argent et en ont tiré des profits, puis ils ont emprunté davantage. Les banques ont tout naturellement bénéficié de cette vague de prospérité, tout comme les autres entreprises. Ce fut une période profitable qui devait apparemment se poursuivre indéfiniment.

C'est alors que s'amorça la récession, à la fin de 1980; durant cette période, l'Alberta a connu des taux d'intérêt très élevés, la Politique énergétique nationale a été adoptée et, peu de temps après, l'industrie pétrolière mondiale subissait un ralentissement. Selon les témoins, la récession semblait, à l'origine, devoir être modérée et de courte durée. Elle devait en fait être pour l'Ouest canadien la pire crise depuis les années 1930. La portée très profonde de cette récession sur les banques en cause ne laisse aucun doute d'après les témoignages recueillis par la Commission. Comme il ne nous importe guère de connaître les causes de la récession, nous passerons outre. Par contre, il est important de déterminer l'ampleur des répercussions qu'a eues la récession sur ces établissements et dans quelle mesure celle-ci peut nous permettre de cerner les causes de leur faillite. Nous examinerons plus loin quelle a été la portée de la récession sur la BCC.

Même avant qu'on ait commencé à ressentir les effets de la récession, les administrateurs de la banque avaient noté certains problèmes. M. Eaton avait parlé d'imposer certaines limites en matière de prêts immobiliers, sans toutefois aller jusqu'à mettre en place des contrôles précis. Il a commencé à prendre des initiatives sans aucune consultation. La rumeur courut ensuite que M. Eaton déménageait en Californie. En fait, il s'était fait acheter une résidence par la BCC à Los Angeles afin de pouvoir partager son temps entre Edmonton et la Californie. M. DesBrisay avait également constaté que M. Eaton « semblait s'isoler de plus en plus du conseil et qu'il l'ignorait, faisant les choses à sa guise sans trop se préoccuper d'y faire participer les administrateurs ».

En raison de la croissance rapide que la banque a connue au cours des premières années, principalement en raison de ses prêts consentis dans le secteur de l'immobilier, du pétrole et du gaz dans l'Ouest canadien, elle s'est exposée, sciemment ou non, à subir de lourdes pertes si l'économie de cette région venait à s'écrouler. Il est quelque peu paradoxal que ce soit la concentration excessive des prêts dans l'ouest du Canada et dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie qui ait incité la banque à se diversifier sur le plan géographique et sectoriel en s'installant dans l'est du Canada et en Californie. Il s'agissait là d'une décision très coûteuse qui a malheureusement été prise juste à l'aube de la récession. Le remède apporté à cette concentration excessive était peut-être le bon, mais le moment choisi pour l'administrer n'a fait qu'aggraver la situation. Le deuxième volet de cette tentative concerne l'acquisition d'une participation de 39 pour 100 dans une banque californienne, la *Westlands*, dont le portefeuille de prêts était concentré presque exclusivement dans le secteur immobilier. En réalité, l'opération

californienne a aggravé la dépendance de la banque à l'égard d'entreprises cycliques, puisque la *Westlands* et l'agence de Los Angeles prêtaient beaucoup dans les secteurs de l'immobilier, du pétrole et du gaz. On s'est aperçu que la *Westlands* était mal gérée, qu'elle disposait d'un capital insuffisant et qu'elle dépendait de façon excessive des dépôts provenant du marché monétaire de gros pour financer ses prêts. Comme l'affirmait M. McLaughlan, « à tous points de vue, cet investissement était mal préparé et inopportun ». En mai 1984, un administrateur de la BCC en est arrivé à la conclusion que l'impact de la participation à la *Westlands* sur la BCC a été « catastrophique ». C'est M. Eaton qui avait préconisé cette participation, ce à quoi s'étaient opposés certains des membres du conseil les plus expérimentés.

L'inspecteur général a réagi aux préoccupations croissantes à l'égard de la gestion de M. Eaton en écrivant à tous les membres du conseil pour leur rappeler que le chef de la direction d'une banque canadienne doit résider au Canada et que le conseil devait donc prendre les mesures qui s'imposaient dans les circonstances. Il convient de noter en passant que l'intervention de l'inspecteur général, catégorique au début, est devenue moins vigoureuse lorsque M. Eaton a refusé de démissionner, comme on lui avait suggéré de le faire. En effet, l'inspecteur général a fait savoir qu'il acceptait l'idée d'un compromis et ce sont des faits ultérieurs qui ont amené le départ de M. Eaton.

Entre temps, l'affaire des compagnies de fiducie se développait et Leonard Rosenberg s'associait à la BCC. En août 1982, MM. Eaton et Rosenberg avaient noué des rapports si étroits qu'ils avaient offert d'acheter à la BCC sa participation dans ses filiales américaines par le biais d'un accord qui a amené le conseil à constater, pour la première fois peut-être, que M. Eaton se désintéressait de la BCC et avait d'autres visées. Les administrateurs ont été « indignés » par cette offre et l'ont rejetée. M. Eaton a quitté la banque en janvier 1983.

M. Eaton décrit fort bien, dans une note de service datée du mois de mai 1982, les problèmes que la BCC avait encore à régler. Par suite de la récession, déclare-t-il, ou relève des prêts non productifs d'un montant de 80 millions de dollars et environ 9,5 millions de dollars en intérêts non perçus, dont environ 3,8 millions figurent dans l'état des revenus de la banque. M. Eaton avait alors déclaré l'état d'urgence et annoncé un certain nombre de mesures draconiennes. À cette époque, M. DesBrisay a déclaré ce qui suit au sujet de M. Eaton : « les liens qu'il entretenait avec M. Rosenberg ont entaché la réputation de la BCC ». La banque a consenti des prêts au groupe de sociétés Rosenberg et il semble même que ces prêts aient facilité indirectement certaines

manoeuvres de ce groupe. Par le biais de différentes entreprises du groupe Greymac, M. Rosenberg avait porté sa participation dans la BCC à environ 30 pour 100, ce qui dépassait largement le plafond de 10 pour 100 prescrit dans la *Loi sur les banques*. C'est à ce moment qu'est intervenu l'inspecteur général, comme nous l'avons mentionné plus haut, en demandant au conseil de prendre les mesures nécessaires. Toute cette affaire a eu de graves répercussions sur la BCC, dont les beaux jours étaient bien terminés, mais rares sont les spécialistes du secteur bancaire qui semblaient s'en être aperçus à cette époque.

La publicité qu'avait reçue, ce qu'on a appelé lors des témoignages l'affaire des compagnies de fiducie, a entraîné un retrait massif de dépôts par les gros déposants et par les gestionnaires financiers professionnels. En dépit des efforts considérables déployés par les gestionnaires de M. McLaughlan, la BCC a perdu à tout jamais certains dépôts. Elle a immédiatement conclu avec les principales banques des accords en vue d'obtenir des avances de trésorerie et la Banque du Canada s'est engagée à lui fournir des avances supplémentaires en cas de besoin.

Les témoignages entendus au cours de l'enquête sont partagés sur la question des effets à long terme de la direction de M. Eaton sur la BCC. Interrogé à ce sujet, M. McLaughlan a nié que l'expansion outrée de la banque sous la direction de M. Eaton et l'affaire des compagnies de fiducie aient été à l'origine de la faillite de la banque. M. DesBrisay a insisté davantage sur le préjudice irréparable que ces deux faits, survenus à l'époque Eaton, avaient causé à la banque et il a conclu qu'ils avaient déclenché un dérapage que la banque avait été incapable d'enrayer. Il s'est cependant lui aussi refusé à établir un lien direct entre les événements qui ont amené le départ de M. Eaton et la chute finale de la BCC :

> Q. : Je me demande si cet épisode n'avait pas porté à la banque un coup tel qu'elle n'a pu résister à la récession brutale et longue qui a suivi. S'il n'y avait pas eu ce premier coup, aurait-elle pu survivre? Voilà la question.
>
> M. DesBrisay : Je ne saurais dire, Monsieur.
>
> (Traduction)

3. L'économie de l'Ouest

Lorsque M. McLaughlan a repris la direction de la banque à titre de chef de la direction, en janvier 1983, il pensait que la banque allait survivre. Il a déclaré lors de l'enquête qu'avec le recul il reconnaissait maintenant qu'à moins d'une fusion, il n'était pas sûr qu'elle aurait pu survivre. Voici l'opinion définitive qu'il a exprimée sur ce point devant la Commission : « À cette époque, la situation de l'actif de la banque était telle que la chute de cette dernière était inévitable ». Bref, les prêts de mauvaise qualité qui avaient été consentis avaient irrémédiablement réduit la capacité de la banque d'obtenir des revenus, ce qui devait l'obliger par la suite à utiliser son capital pour rembourser les dépôts venus à échéance.

M. DesBrisay a décrit de façon positive le début de la gestion de M. McLaughlan :

> M. McLaughlan a assumé la direction en faisant preuve d'une grande confiance et d'une grande autorité. Il a immédiatement pris les choses en main et il s'est montré efficace. C'est un gestionnaire très, très consciencieux. Son personnel lui était très dévoué. Il travaillait jour et nuit et il avait, je dirais, un aplomb impressionnant. Il inspirait une grande confiance aux administrateurs et à ses collaborateurs.
>
> (Traduction)

M. DesBrisay a également déclaré qu'il avait constaté, au cours des mois qui ont suivi le départ de M. Eaton, certains indices d'un revirement progressif dans la situation de la banque :

a) À la suite de l'inspection annuelle de 1983, l'inspecteur général avait donné au système de contrôle interne de la banque la cote A+, il avait approuvé ses politiques en matière de comptabilisation des intérêts courus et il avait félicité l'équipe de gestion McLaughlan.

b) À la fin du mois de juin, les avances de trésorerie avaient été remboursées.

c) En 1983, la banque avait réuni un capital de 19,5 millions de dollars par une émission de droits à ses actionnaires.

d) En septembre, une bonne partie des actions de la banque possédées par Greymac avaient été achetées par de nouveaux actionnaires de la banque.

e) M. Paul B. Paine, membre respecté du monde financier, avait été élu président du conseil d'administration en novembre 1983.

C'est à l'équipe McLaughlan qu'il faut attribuer la condition du portefeuille de prêts de la BCC, quelles qu'en soient les causes. Les politiques applicables à ces prêts qui devaient par la suite causer de graves problèmes à la banque, remontaient à 1981 et même avant. En 1982, tous les membres de la direction et du conseil étaient au courant de l'existence d'un volume considérable de prêts non productifs. M. McLaughlan a lui-même fait remarquer qu'on avait trop « mis l'accent sur la croissance ». Dans une note de service du mois de juillet 1982, il avait fait savoir à M. Eaton que les prêts inexécutés avaient pris des « proportions catastrophiques ». Le service de crédit avait soit élaboré une mauvaise stratégie, soit pris de mauvaises décisions en matière de crédit. Dans sa note, mentionnée à l'annexe C, M. McLaughlan attribuait les problèmes de la BCC à ces deux facteurs.

Dans une déclaration non prononcée, préparée en vue d'une réunion du conseil d'administration en novembre 1982, M. DesBrisay avait inscrit un commentaire dans lequel il disait que « notre banque a toujours couru des risques » et il a déclaré qu'il reconnaissait que le temps était venu de consolider les opérations ou d'entreprendre un redressement. Il a expliqué son commentaire :

> Au cours de la dernière année, on nous a dit que certaines pratiques en matière de prêts laissaient à désirer dans la région de Vancouver et que nous avions des problèmes semblables au Québec et dans au moins une de nos succursales américaines. Nous avons entendu parlé de gaspillage et d'inefficience au sujet de la Bancorp. Nous connaissons la mauvaise gestion de la Cancom Equity Funds. D'après ce que je comprends, la CCB Leasing a été mal conçue.
>
> (Traduction)

M. McLaughlan est entré à la BCC en octobre 1976 à titre de vice-président pour l'Alberta. Après avoir accédé, en 1979, au poste de vice-président principal pour l'Alberta et la Saskatchewan, il devient chef de l'exploitation de la banque en 1981, puis il assume la charge de président l'année suivante. Toute sa carrière à la BCC se situe à Edmonton, en majeure partie au sein de la haute direction, au siège social. Il est juste de conclure que, lorsque l'équipe McLaughlan est entrée à la direction de la banque en 1983, elle a hérité d'un portefeuille de prêts dont la valeur, quelle que soit la façon dont on la calcule, était inférieure, et probablement de beaucoup, à celle du capital. Cette équipe faisait partie de la direction au moment où un bon nombre de ces prêts avaient été consentis. M. McLaughlan avait assumé depuis le

début un certain nombre de responsabilités en ce qui a trait aux opérations de prêt en Alberta.

Si l'on tient pour acquis que le portefeuille de prêts avait une valeur bien inférieure à celle qu'indiquait le bilan de janvier 1983, plusieurs questions viennent immédiatement à l'esprit. Tout d'abord, le fléchissement de l'économie albertaine a-t-il eu un tel impact qu'une banque nouvelle de petite taille n'aurait pu de toute façon survivre, malgré une gestion saine et prudente; par ailleurs, la récession a-t-elle constitué l'épreuve inéluctable des pratiques de cette banque en matière de prêts, dont une direction prudente aurait tenu compte lors de l'établissement de ses politiques et pratiques en matière de prêt? Est-ce l'échec de ces politiques et pratiques en matière de crédit, et non la dépression que subit l'ouest du Canada, qui est la véritable cause de la faillite de la banque? L'équipe de gestion McLaughlan a-t-elle eu à mener, à partir de janvier 1983, une lutte à finir pour la survie de la banque contre un ensemble de facteurs comprenant un inventaire important de prêts de mauvaise qualité, les conséquences funestes qui découlent d'une telle situation pour une banque et une grave crise économique affectant la principale région d'opération de la banque? Si tel est le cas, devrait-on évaluer la performance, les pratiques et les mesures prises par la BCC entre 1983 et 1985 par rapport aux normes et principes appliqués par les grandes banques dans leurs activités traditionnelles ou plutôt par rapport aux décisions d'une direction qui doit se consacrer presque exclusivement à la survie de son entreprise? On ne saurait évidemment tolérer une administration malhonnête, quelles que soient les circonstances, mais il faut se féliciter du fait que le dossier de cette affaire ne révèle aucun acte de malhonnêteté ou de mauvaise administration, défini sur le plan juridique, de la part des cadres supérieurs de la BCC. Bien entendu, la Commission n'a pas tenté d'examiner les événements, les circonstances ou les opérations qui n'entraient pas dans son mandat et sa remarque sur l'honnêteté de la direction, sur le plan juridique, ne peut s'appuyer que sur les preuves dont elle dispose.

Avant d'examiner ces questions à la lumière des décisions prises sous le régime McLaughlan, il conviendrait d'examiner l'opinion souvent exprimée selon laquelle la BCC n'a fait ni mieux ni moins bien ces années-là que les grandes banques en Alberta et en Colombie-Britannique. Entre 1982 et 1985, l'Alberta et la Colombie-Britannique comptaient pour 75 à 80 pour 100 du total des prêts non productifs (PNP) de la Banque royale du Canada. Entre 1980 et 1985, les deux tiers des radiations de prêts de cet établissement, soit 1,245 milliard de dollars sur un total de 1,853 milliard, se rapportaient à ces deux provinces. La plupart des pertes sur prêts de la Banque Toronto-

Dominion, qui s'élevaient en 1984 à 924 millions de dollars, concernaient l'Alberta et la Colombie-Britannique et se situaient dans les secteurs des ressources naturelles et de l'immobilier.

Il est incontestable que les grandes banques ont subi de lourdes pertes dans leurs opérations dans l'ouest du Canada ces années-là. Elles ont été en mesure de les compenser en raison de l'existence de conditions plus favorables dans les autres régions. Il faut également tenir compte du fait que ces pertes étaient minimes et n'ont pas eu de conséquences financières graves en raison de la longue histoire de succès commerciaux de ces établissements, de leur excédent de capital et de l'échelle de leurs opérations. La solidité de la structure de ces banques oblige à écarter l'argument selon lequel on ne peut critiquer la BCC pour les pertes subies dans l'ouest du Canada puisque les grandes banques ont également subi des pertes semblables. Un banquier qui a accès à des ressources pratiquement sans limite peut mettre sur pied des programmes de prêt qui entraîneraient la faillite d'un autre qui ne dispose pas du même niveau de ressources. Il faut mesurer la prudence en matière d'opérations bancaires par rapport aux ressources de la banque et aux risques que comportent ces opérations. C'est pourquoi, la Banque royale du Canada, la Banque de commerce canadienne impériale et les autres grandes banques ont consenti des prêts dans l'Ouest au cours de cette période, bien conscientes de leurs propres moyens financiers. Bon nombre de ces prêts sont devenus des mauvaises créances par suite du ralentissement. La BCC n'est pas la seule à avoir connu cette expérience. Les banques disposant de gros capitaux ont, tout comme la BCC, fait preuve d'imprévoyance à cet égard. Cependant, il était prévisible que les conséquences en seraient différentes à leur niveau. Outre la solidité et l'ampleur de leurs capitaux, les grandes banques, avec leurs activités diversifiées tant sur le plan géographique que sectoriel, pouvaient s'appuyer sur l'effet stabilisateur d'un vaste réseau de succursales qui leur permettait d'investir dans des régions plus stables, dans des industries moins cycliques et dans des économies développées, à la fois au Canada et à l'étranger. Le vaste réseau de succursales de ces banques leur donnait accès à une source constante de dépôts du marché de détail, qui leur permettait de soutenir leurs prêts dans l'ouest du Canada et dans les autres régions. Ce réseau était déjà en place lorsque les grandes banques ont pénétré le marché du crédit dans les secteurs du pétrole et de l'immobilier de l'Ouest canadien. La direction de la BCC ne bénéficiait pas de ces avantages lorsqu'elle a entrepris de réaliser son objectif de croissance rapide sur le plan du personnel et des installations, qu'elle s'est constitué un passif-dépôts reposant sur le marché monétaire de gros, susceptible de fluctuations, et qu'elle a utilisé ses fonds pour effectuer les prêts qui ont entraîné la création d'un portefeuille de prêts

douteux. C'est pourquoi il est intéressant d'établir un parallèle entre la BCC et les grandes banques, mais cette opération ne permet pas vraiment de découvrir les véritables causes de la faillite de la BCC.

4. Les opérations en Californie

Une des premières décisions qu'a prises M. McLaughlan à titre de chef de la direction a été de réduire les dépenses ainsi que la concentration géographique des prêts de la BCC. Cet objectif a été atteint partiellement, mais la banque n'a pas réussi à diminuer la concentration sectorielle de ses prêts. Il y a eu augmentation des autorisations relatives aux prêts immobiliers et ceux-ci représentaient, à la fin de l'exercice financier 1984, environ 31 pour 100 du portefeuille de prêts. Cet état de fait était dû, en partie du moins, à l'acquisition par la banque du solde de 61 pour 100 des actions de la *Westlands* en juin 1984. Les mesures correctives visant à modifier les sources de financement en favorisant le marché de détail aux dépens du marché de gros ont été coûteuses et lentes mais nécessaires. À la fin de l'exercice financier 1984, les dépôts du marché de détail représentaient 20 pour 100 du total des dépôts, alors qu'ils étaient presque inexistants auparavant.

La décision de lancer une opération importante en Californie s'est avérée être un lourd fardeau pour la BCC. Il est difficile de savoir si celle-ci avait seulement l'intention de jouer un rôle d'investisseur passif dans la *Westlands*, à l'époque où elle a acquis sa participation minoritaire, mais certains indices permettent de penser qu'elle n'entendait pas se contenter d'un tel rôle. Il est certain que plusieurs dirigeants de la BCC, dont M. Eaton, s'occupaient activement des affaires de cette banque et qu'ils lui ont même emprunté des sommes importantes à des fins personnelles. Quatre des onze administrateurs du conseil de la *Westlands* étaient employés par la BCC. On peut se demander si M. Eaton a jamais eu l'intention de voir dans cette opération un investissement passif ou s'il aurait pu justifier un tel investissement.

À l'automne 1983, la *FDIC* a publié un rapport dans lequel elle critiquait vivement la *Westlands* et la participation de la BCC dans cet établissement. Ce rapport n'a pas été versé au dossier de la Commission d'enquête, mais son contenu accablant a été révélé et il est résumé à l'annexe C. La *FDIC* avait rendu une ordonnance détaillée de cessation et d'abstention dans laquelle elle énumérait les aspects de la situation qu'il fallait corriger. M. McLaughlan a reconnu que cette directive était justifiée et que, si la *Westlands* ne s'y était pas conformée, elle aurait fait faillite. Cette ordonnance a donc entraîné un changement de

direction, l'acquisition du solde de 61 pour 100 des actions de la *Westlands* par la BCC, un apport de capital par cette dernière et le transfert d'un grand nombre de mauvais prêts consentis par la Westlands à l'agence de Los Angeles de la BCC.

Ces mesures ont été prises dans le but de protéger la cote de la BCC auprès des organismes de réglementation américains parce que les succursales de la *Westlands* lui permettaient d'obtenir des dépôts, ce dont la BCC avait besoin pour continuer ses opérations en Californie. En effet, l'agence de la BCC à Los Angeles n'avait que le pouvoir d'effectuer des prêts; elle n'avait pas celui de recevoir des dépôts. On espérait également bénéficier d'avantages fiscaux, mais ces avantages ne pouvaient se concrétiser que si la *Westlands* devenait une entreprise rentable en quelques années grâce à l'appui financier de la BCC et de son aide au niveau de la gestion.

Ces opérations ont obligé la BCC à assumer des frais importants, provoqués par le rachat des prêts douteux de la *Westlands* par l'agence de Los Angeles de la BCC et le transfert en sens inverse de prêts de bonne qualité, ainsi que par la cession à la *Westlands* des revenus d'une obligation que la BCC lui avait prêtée. En fin de compte, la *Westlands* a commencé à faire des bénéfices à peu près au moment où la BCC a fait faillite. On pourrait presque dire que la FDIC a sauvé la filiale et tué la société mère. Il est paradoxal qu'on ait pensé que cette filiale, qui a en fin de compte survécu, était nécessaire à la survie de la société mère parce qu'elle allait lui permettre de diversifier ses activités bancaires. C'est en fin de compte la filiale qui a entraîné la société mère sur le chemin de l'insolvabilité.

La première conséquence de l'opération de sauvetage de la *Westlands* a été la faillite de l'agence de Los Angeles de la BCC. C'est un autre organisme fédéral américain, le *Federal Reserve Board* (*FRB*), qui réglementait ses activités, Le rapport du *FRB*, décrit dans l'annexe D et publié vers le mois de février 1985, est demeuré introuvable au Canada. Les témoignages concernant le sort des exemplaires du rapport qui ont été transmis au BIGB et à la BCC sont contradictoires. Il est néanmoins établi que la BCC a transféré certains prêts consentis par son agence de Los Angeles à son siège social d'Edmonton pour les soustraire à l'inspection des organismes américains de réglementation. La BCC a pris cette décision pour éviter d'avoir à radier ou à réduire la valeur des prêts dans le secteur de l'énergie en Californie ou du moins pour retarder ces mesures. Cependant, vers la fin de l'exercice financier 1984, la marge de manoeuvre de la BCC s'était sérieusement rétrécie. L'agence n'était plus qu'une chambre mortuaire pour les prêts défunts

ou moribonds de la *Westlands*. Sur le portefeuille de prêts de l'agence, qui s'élevait à 350 millions de dollars (US), le *FRB* en avait qualifié 108 millions de " douteux et marginaux ". Lorsque M. McLaughlan a reçu le rapport du *FRB*, en février 1985, il savait déjà que la valeur des prêts consentis par l'agence de Los Angeles dans le secteur énergétique avait fortement chuté. Il est également établi que, lorsque l'inspecteur général a reçu le rapport du *FRB*, oralement d'abord et ensuite par l'entremise de M. McLaughlan, il ne savait pas à quel point la situation de la banque était devenue lamentable par suite de la détérioration des prêts américains dans le domaine de l'énergie. Cet élément revêt une importance accrue, comme nous le verrons au cours de l'examen détaillé des mesures prises par la banque au début de 1985.

5. La réaction de la direction

a. Procédés comptables

À partir de 1983, tout au moins, la BCC a eu à faire face à des crises continuelles. Exprimé en pourcentage du total des prêts, le nombre de ceux qui n'étaient pas remboursés dans les délais prévus augmentait rapidement. La BCC (tout comme d'autres banques d'ailleurs) catégorisait ses prêts de la façon suivante : inexécutés, partiellement exécutés, en difficulté, non productifs, en souffrance et parfois « irrécouvrables ». La BCC attribuait à tous ses prêts une cote variant de 1 à 6 dans l'ordre inverse du rendement. Les prêts de la catégorie 6 obligeaient à établir des provisions ou à réduire leur valeur au bilan, ainsi qu'à diminuer d'autant le chiffre des revenus dans l'état des revenus.

Face à la multiplication des mauvaises créances entre 1983 et 1985, la BCC avait à faire des choix difficiles. Si elle avait décidé de rappeler les prêts et de réaliser les garanties fournies par les emprunteurs, la banque aurait subi de lourdes pertes étant donné la situation économique qui existait à l'époque en Alberta et en Colombie-Britannique. La preuve indique que ses pertes auraient été supérieures à son capital et qu'elle serait par le fait même devenue insolvable. La banque aurait par contre pu modifier de plusieurs façons les conditions des prêts en accord avec l'emprunteur. Le principal objectif des arrangements (comme on les appelait) n'était pas, dans ces circonstances, d'assurer la survie de l'emprunteur, mais bien plutôt celle du prêteur, la banque elle-même. Assurer la survie du prêteur voulait dire, en fait, éviter la perte de capital qu'entraînerait la réalisation de la garantie. La survie de la BCC exigeait par conséquent le maintien de la classification du prêt à un niveau supérieur à celui où elle serait tenue d'établir une provision pour

pertes et de réduire d'autant son revenu conformément à ses propres règles. Cette mesure était nécessaire parce que l'établissement d'une provision avait un double effet. Tout d'abord, cela diminuait la valeur de l'actif-prêts ainsi que le capital figurant au bilan. Deuxièmement, cela avait pour effet de réduire les revenus de la banque puisqu'il fallait débiter une partie de la provision pour pertes, telle que définie par règlement, du compte revenu de la banque.

De ces deux effets, c'est la diminution des revenus qui est, reconnaît-on généralement, le premier indice de l'existence de problèmes dans une banque pour les gestionnaires financiers et les agences d'évaluation du crédit. Ce sont ces critères qui déterminent les possibilités d'accès de la banque au marché monétaire de gros dont la BCC dépendait principalement et auquel elle recourait pour financer ses prêts. Sans dépôts, la banque ne pouvait pas prêter de fonds, du moins pas au niveau qu'aurait autorisé le coefficient dépôts-capital à respecter. En outre, l'établissement de provisions pour pertes diminuait la valeur des éléments d'actif représentés par l'encours des prêts consentis par la banque. Cette diminution des éléments d'actif entraînait une baisse des réserves au point d'entamer le capital de la banque, si le poste des provisions pour pertes sur prêts augmentait de façon considérable. Celà avait à son tour pour effet de rendre la banque moins attrayante pour les déposants du marché monétaire de gros et pour ceux qui auraient pu investir dans la banque. La dégradation du portefeuille de prêts attaquait ainsi de deux façons l'élément essentiel de la banque : son capital. Ces explications visent simplement à illustrer pourquoi une petite banque, dont les activités sont peu diversifiées et qui n'existe que depuis peu, doit être particulièrement prudente lorsque la situation économique régionale se détériore. Les banques de cette catégorie doivent éviter dans la mesure du possible de ramener les prêts dans les classes inférieures de façon à pouvoir retarder ou même écarter complètement l'établissement de provisions pour pertes ou la réduction de la valeur des prêts, pour autant que les pratiques comptables et bancaires généralement reconnues l'autorisent.

La preuve révèle qu'une banque peut, dans de telles circonstances, avoir recours à différents procédés de crédit et de comptabilité. Elle peut ainsi modifier les modalités de remboursement du prêt en abrégeant la période de remboursement, en diminuant le taux d'intérêt et en rajustant à la hausse la valeur du bien donné en garantie à la banque. Celle-ci pourrait obtenir le même résultat en substituant un autre prêteur et en finançant l'acquisition par celui-ci de l'entreprise, de l'élément d'actif ou du bien donné en garantie par le premier emprunteur. Les variations des combinaisons de ces arrangements sont presque

infinies, comme l'a expliqué M. Lord, l'un des vérificateurs de la BCC, dont les observations sont rapportées à l'annexe C. L'arrangement était le mécanisme que l'on déclenchait immédiatement lorsque la situation d'un prêt menaçait de le faire passer de la catégorie 4 ou 5 à la catégorie 6. En raison de son plan d'entreprise ou de sa structure, le gros des prêts de la BCC appartenait aux catégories 3, 4 et 5. À la BCC, un prêt assorti d'un arrangement faisait habituellement partie des catégories 4 ou 5, sur une échelle de 1 à 6. Il s'agissait de prêts à risque plus élevé que la moyenne des prêts consentis par les autres banques. La BCC a eu recours à diverses stratégies d'arrangements lorsque sa direction a tenté de sauver la banque par des mesures très énergiques. Ses activités de sauvetage se sont intensifiées en 1984 et 1985. Toutes ces mesures avaient une chose en commun : elles dépendaient de l'exactitude ou du bien-fondé des attentes de la direction (certains diraient l'espoir) qui prévoyait une amélioration de la situation dans l'ouest du Canada et des États-Unis où avaient été consentis ces prêts en difficulté.

Les données statistiques relatives aux prêts concernant le début des années 80 font ressortir la situation délicate, voire inquiétante de la BCC. En 1981, 3,2 pour 100 des prêts faisaient partie des catégories 5 et 6 (il s'agit de prêts en difficulté que l'on désignait souvent prêts « MARGUN », à la BCC). En janvier 1985, les prêts MARGUN représentaient 32 pour 100 du total. Le 31 octobre 1981, ceux de la catégorie 6 représentaient environ 1 pour 100 de l'ensemble des prêts et, en 1985, environ 10 pour 100.

Les provisions pour pertes établies au cours des exercices financiers 1981 et 1984, exprimées en pourcentage de la valeur du capital des prêts MARGUN et des prêts non productifs (PNP), se présentaient de la façon suivante :

	Prêts MARGUN	PNP	Total des provisions pour pertes
1981	10,2 %	34,1 %	4,3 millions de dollars
1984	1,5 %	4,4 %	8,5 millions de dollars

Le portefeuille de prêts était passé de 1,3 milliard de dollars en 1981 à 2,3 milliards à la fin de 1984. Il apparaît clairement que, si les pourcentages relatifs aux provisions pour pertes pour l'exercice 1981 avaient été déduits du montant des prêts MARGUN et des PNP pour 1984, l'effet de cette opération sur les revenus de la BCC aurait été catastrophique. Cela est particulièrement vrai si l'on accorde aux prêts

de la catégorie 6 pour l'exercice 1984 le pourcentage qu'ils représentaient en 1981. L'effet de ces mesures est évident lorsqu'on tient compte du fait que les revenus déclarés pour l'exercice financier 1981 s'élevaient à 9,9 millions de dollars, mais qu'ils n'étaient plus que de 804 000 $ pour l'exercice financier 1984. La vulnérabilité de la banque à une diminution de la valeur des prêts avait augmenté considérablement. On peut se demander si la classification effectuée par la direction lors de l'évaluation des prêts s'inspirait de pratiques bancaires traditionnelles ou reflétait simplement la volonté de survivre.

La stratégie d'arrangements mis au point par la banque comportait, comme nous l'avons vu, un autre élément subjectif. La banque consentait un prêt à un nouvel emprunteur (une société par actions nouvellement constituée, par exemple) pour qu'il puisse acquérir la garantie que détenait la banque à l'égard de l'emprunteur en défaut. Le nouveau prêt comprenait souvent également des fonds destinés à couvrir pendant une courte période les versements relatifs aux intérêts. Les intérêts étaient parfois tout simplement comptabilisés. Les principes comptables adoptés par la banque lui permettaient d'inclure dans ses revenus ces intérêts comptabilisés mais non perçus, si l'emprunteur semblait capable de s'autofinancer. Ces intérêts comptabilisés étaient inscrits dans l'état des revenus de la banque et enregistrés à titre d'actif au bilan, le poste exact où les porter variant selon qu'ils étaient capitalisés dans l'actif-prêts ou simplement comptabilisés et inscrits sous la rubrique « autres éléments d'actif ». Pour une banque en difficulté, ces principes comptables généralement reconnus (PCGR) (lorsque les circonstances le permettent) offraient de nombreux avantages. Il appartenait cependant à la direction de décider d'y avoir recours selon qu'elle pensait que les intérêts comptabilisés et le capital du prêt étaient « recouvrables en définitive » ou que la valeur de la garantie qu'elle détenait dépassait le montant du capital et des intérêts de la dette impayée. La décision d'établir une provision pour pertes sur prêts s'inspirait de considérations similaires.

Ces mécanismes offraient de nouvelles possibilités à la direction. La valeur d'un élément d'actif s'établit en fonction du marché, qui dépend à son tour du temps disponible pour réaliser la valeur de l'actif. La direction de la BCC a décidé qu'il ne fallait pas déterminer cette valeur en fonction du marasme économique dans lequel l'Ouest était plongé entre 1983 et 1985, mais qu'il fallait y ajouter un facteur qui refléterait la valeur qu'aurait cet élément après la reprise qui devait suivre la récession dans un délai de deux ou trois ans. On calculait parfois ce délai de façon plus souple en l'étendant à cinq ans, et dans un cas, à sept ou dix ans. Cette valeur prévue reflétait l'opinion de la

direction sur la situation économique de ces régions au cours des années examinées. En outre, les règles adoptées par la BCC n'autorisaient pas l'agent d'évaluation des prêts à réduire ou actualiser ces possibilités et rendements économiques futurs à la date de la détermination de la valeur.

La direction de la BCC appelait ce processus la détermination de « la valeur de référence ». L'intérêt de cette technique est qu'elle permettait à la direction de produire, en dépit de la situation, des états financiers affichant de bons résultats et de repousser la date de la réalisation de la garantie détenue par la banque à un moment futur indéterminé où cette garantie aurait retrouvé une valeur acceptable. La banque pouvait entre temps faire figurer dans ses états financiers un revenu comptabilisé mais non perçu tout en justifiant sa décision de ne pas attribuer aux prêts une cote qui exigerait, selon ses propres règles, l'établissement d'une provision pour pertes sur prêts. Cette pratique comportait un aspect négatif du fait qu'elle creusait un écart de plus en plus grand entre les états financiers et les réalités du marché, écart que les personnes qui examinaient ces états ne pouvaient découvrir que très difficilement.

Tous ces éléments sembleraient indiquer que les états financiers de la banque préparés par la direction étaient quelque peu bizarres et que la direction de la BCC opérait sans aucun contrôle ou examen dans les domaines directement reliés à la solvabilité de la banque. On peut alors se demander pourquoi les règles détaillées en matière de comptabilité et de surveillance imposées par les vérificateurs et par les organismes de réglementation n'ont pas entraîné la préparation d'états financiers exacts qui auraient clairement annoncé l'approche de la faillite de la banque. Nous abordons cette question de façon plus directe dans la dernière partie de cette analyse qui traite de la performance des vérificateurs et de la surveillance du BIGB. Il convient néanmoins d'examiner dès maintenant plus en détail les pratiques bancaires et comptables de la BCC par rapport à la question initiale, les causes de la faillite. L'utilisation de la valeur de référence et son effet sur les décisions relatives à la comptabilisation des intérêts, à l'établissement de provisions pour pertes sur prêts et à la capitalisation des intérêts par la BCC constituent des éléments importants de l'évolution de la banque vers la faillite.

Les vérificateurs écrivaient en 1984 dans le rapport destiné au comité de vérification : « La banque établit dans certains cas sa propre évaluation de la valeur des garanties (« valeur de référence ») qui est supérieure à la valeur qu'en donnent des personnes de l'extérieur. Elle

utilise la valeur de référence parce que les expertises ont été effectuées en période de récession et que la banque va s'occuper de gérer ses biens pour les vendre lorsqu'il y aura reprise du marché immobilier [..] » (traduction). La direction, y compris les administrateurs, et les vérificateurs externes comprenaient bien que cette pratique avait pour but d'augmenter sensiblement la valeur déclarée des garanties détenues par la banque, par rapport à celle qu'elles auraient eue si elles avaient été réalisées à ce moment-là sur le marché de l'ouest du Canada.

La notion de « valeur future » a été longuement discutée au cours des audiences. La direction de la BCC y voyait le moyen de déterminer la valeur selon un « contexte de pleine exploitation ». Pour elle, les autres méthodes d'évaluation, comme celles qu'utilisaient les équipes de surveillance des banques (qui, comme on le verra, ont examiné les prêts de la BCC), reposaient sur des valeurs de « liquidation » ou de « vente forcée ». Tous les autres témoins qui ont abordé ce sujet, notamment les différents agents de crédit des grandes banques qui ont examiné le portefeuille de prêts de la BCC, les cadres supérieurs des six grandes banques et les experts en vérification bancaire, ont refusé d'appliquer une méthode consistant à déterminer la valeur actuelle d'une garantie en se fondant sur la valeur qu'elle pourrait avoir au cours d'une période future déterminée ou indéterminée, en particulier lorsque cette valeur future estimée n'est pas actualisée par l'application de la formule. Aucun de ces témoins ne pensait que la réalisation d'une garantie dans un délai raisonnable était l'équivalent d'une vente forcée ou d'une liquidation. Tous ont déclaré que leurs établissements ne tenaient pas compte des valeurs futures ou d'une hypothèse de retour à la prospérité pour calculer la valeur actuelle d'un élément d'actif.

D'après M. Charles F. Green de la *National Westminster Bank*, la méthode pratiquée au Royaume-Uni en cas de défaut de l'emprunteur consiste à évaluer la garantie sur la base d'une vente forcée. Les pratiques bancaires canadiennes sont différentes. Cependant, la détermination de la valeur actuelle d'une garantie à partir de prévisions sur sa valeur future est contraire à l'objectif de cette opération. Les états financiers doivent refléter la situation financière de l'établissement au moment où ils sont établis. Si le principal élément d'actif d'un établissement, dans ce cas-ci une banque, est évalué sur une base qui ne reflète pas la valeur actuelle du principal actif à la date de l'établissement des états financiers, ces derniers sont inexacts et n'ont plus aucune valeur. Pire encore, un tel procédé risque de tromper gravement les personnes qui s'appuieraient sur ces états financiers sans savoir qu'on a utilisé une méthode comme celle de la valeur de référence pour évaluer les principaux actifs.

La question de la capitalisation des intérêts a pris une grande importance dans les témoignages concernant les opérations de la BCC. L'ampleur de cette pratique ressort d'un rapport préparé en juin 1985 par le service de comptabilité du siège social de la banque à partir des déclarations présentées par toutes les succursales conformément aux instructions détaillées en provenance du siège social. Ce rapport indique un total de 53 millions de dollars en intérêts capitalisés sur les prêts canadiens. Les prêts américains comprenaient une autre somme de 6 millions de dollars au même titre. Ce rapport porte sur les exercices financiers 1982 à 1984. La direction a tenté de discréditer son rapport lorsque le liquidateur et l'avocat de la Commission ont attiré son attention sur ce point. M. McLaughlan avait déclaré auparavant que la banque n'avait pas été en mesure de présenter des preuves fiables concernant le volume des intérêts comptabilisés mais non perçus. Le rapport du mois de juin n'a pas été mentionné.

L'exactitude générale de ce rapport est d'autant plus probable que, un mois plus tard, le contrôleur demandait au personnel de la banque de tenir à l'avenir un dossier de la capitalisation des intérêts. C'est pourquoi il a fait distribuer de nouvelles instructions pour l'établissement du rapport du mois de juin. D'après ces instructions, il fallait exclure certains intérêts capitalisés, lorsque cette capitalisation était conforme aux principes comptables de la banque, dans le cas notamment des prêts touchant le secteur de la construction, pour lesquels ce mécanisme était prévu dans l'accord initial établissant le prêt. La direction et les vérificateurs externes ont jugé que ces instructions étaient conformes aux buts recherchés mais qu'elles ne pouvaient s'appliquer au calcul des intérêts capitalisés de façon rétrospective. Il convient alors de se demander dans quelle mesure la somme de 59 millions de dollars représentait une capitalisation légitime des intérêts.

Le total des revenus avant impôts de la BCC au cours de ces trois exercices financiers s'est élevé à 17,8 millions de dollars. Si l'on n'y avait pas inclus les intérêts non perçus, la banque aurait enregistré une perte d'environ 41 millions de dollars. Si l'on s'était abstenu de déclarer comme un revenu ne serait-ce que 50 pour 100 des intérêts non perçus, les pertes subies par la banque au cours de ces trois années auraient atteint environ 12 millions de dollars. La valeur des prêts aurait également été surestimée du même montant, ce qui aurait faussé le bilan ainsi que l'état des revenus. Bien entendu, une partie (et probablement la plupart) des prêts en question seraient devenus non productifs et auraient été classés en conséquence si l'on n'avait pas comptabilisé ces revenus non perçus, et dans bien des cas il aurait fallu établir des provisions pour pertes. Cette mesure aurait eu pour effet de

diminuer les provisions pour éventualités figurant dans le bilan de la banque. Le fait de ne pas établir de provisions pour pertes suffisantes prend toute son importance lorsqu'on sait que le capital de la banque à la fin de l'exercice financier 1984 n'était que de 120 millions de dollars et qu'il n'y aurait donc eu aucun revenu pour toute cette période.

Il demeure difficile d'expliquer le fait que les vérificateurs n'aient pas constaté un recours aussi répandu à cette méthode et qu'ils n'en aient fait aucune mention. Il est établi qu'au cours de leur vérification annuelle les vérificateurs ont examiné plus de 60 pour 100 des prêts consentis par la banque. Un échantillon aussi étendu aurait dû permettre de découvrir une pratique utilisée sur une telle échelle ou d'une importance comparable. Les vérificateurs ont abordé cette question avec le comité de vérification du conseil. Ils déclarent dans le rapport de 1983 présenté au comité que : « La politique de la banque en matière de capitalisation des intérêts sur les prêts en difficulté rend très difficile la détermination des possibilités de recouvrer intégralement les prêts » (traduction). Ils reviennent sur cette question en 1984 : « Nous pensons que la politique de la banque en matière de comptabilisation et de capitalisation des intérêts non perçus est un peu plus libérale que nous le souhaiterions [...] » (traduction).

Les preuves rassemblées nous obligent à conclure que, selon toute probabilité, la pratique consistant à comptabiliser des revenus d'intérêt non perçus soit par le biais de la capitalisation ou par celui de la comptabilisation était largement suivie dans cette banque. Cette conclusion en entraîne nécessairement une autre, à savoir que, dans sa volonté de déclarer des revenus et de protéger le capital de la banque jusqu'au dernier moment, la direction a été dépassée par le volume des prêts non remboursés appartenant aux diverses catégories du portefeuille de prêts et a adopté une méthode de comptabilité et d'exploitation contraire à tous les principes d'une saine gestion et d'une saine comptabilité dans le secteur bancaire. Il faut également en conclure que les vérificateurs étaient au courant de la situation et qu'ils n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient.

À l'origine de toute cette question, il y a les règles fondamentales en matière d'opérations bancaires concernant la classification d'un prêt dans la catégorie des prêts non productifs et les décisions qui en découlent concernant le moment où les intérêts non perçus peuvent encore être considérés comme un revenu, où il faut passer une écriture d'extourne pour les intérêts comptabilisés et où il devient obligatoire d'établir une provision pour pertes relative à un prêt particulier. Les grandes banques utilisent des approches différentes. C'est la Banque

Toronto-Dominion qui applique les règles les plus strictes. En effet, elle classe automatiquement un prêt dans la catégorie des prêts à intérêt non comptabilisé lorsque « l'intérêt prévu au contrat est impayé depuis plus de 90 jours ». Le prêt peut également être classé dans cette catégorie lorsque la direction entretient un doute sur la possibilité de recouvrer l'intérêt ou le capital. Lorsqu'un prêt est rangé dans cette catégorie, les intérêts non perçus, comptabilisés antérieurement à titre de revenu, sont annulés et débités du compte revenu courant. La direction de la Banque Toronto-Dominion n'a pas la prérogative de modifier l'application de cette règle, à la différence des autres grandes banques dont la direction peut reporter la non-comptabilisation de l'intérêt d'un prêt lorsqu'elle ne met pas en doute le recouvrement du capital et de l'intérêt. Cependant, les chefs de la direction de ces banques ont déclaré que l'exercice de cette prérogative est « rare », « peu fréquent » ou même « inexistant ». On trouvera plus de détails à ce sujet dans l'annexe F.

La BCC a par contre changé en 1982 la pratique suivie antérieurement. Dans une note de service à l'intention de M. McLaughlan, le contrôleur lui faisait savoir que les vérificateurs critiqueraient le fait que « nous avons modifié notre politique de comptabilisation des revenus pour les PNP et que cette modification a entraîné la comptabilisation d'un revenu important pour l'exercice financier 1982 ». Cette prévision s'est avérée juste. Les vérificateurs ont déclaré au comité de vérification, à la clôture de l'exercice 1982 : « Nous avons fait remarquer que la banque [...] avait modifié la procédure utilisée pour comptabiliser les intérêts impayés ».

Tous ces documents ainsi que les rapports internes de la BCC établissent que, à la clôture de l'exercice financier 1984, la banque était moins prudente que les grandes banques en matière de comptabilisation des revenus du fait que la direction peut exercer sa prérogative sur ce plan. Les preuves indiquent que cette pratique, combinée à la politique de la banque en matière de capitalisation des intérêts et à l'absence généralisée de provisions, a eu pour résultat de fausser les états financiers. La situation précaire dans laquelle se trouvait la banque a bien sûr pu influencer les décisions prises par la direction à l'égard de ces pratiques et c'est ce qui s'est passé ici. L'équipe McLaughlan a adopté une comptabilité de survie, ce qui a été dans l'ensemble accepté tant par les vérificateurs que par les organismes de réglementation.

En outre, il est possible d'affirmer que les vérificateurs ont reconnu que les pratiques de la direction de la BCC en matière d'établissement de provisions pour pertes donnaient une image fidèle de la situation financière de la banque. La règle de la Banque de Commerce cana-

impériale en matière d'établissement de provisions s'énonce ainsi : « Il convient habituellement d'établir une provision particulière lorsqu'il existe un doute raisonnable sur le remboursement du prêt et que l'issue dépend de facteurs qui ne peuvent être prévus avec une certitude raisonnable ». La BCC ne prenait cette mesure que lorsqu'elle savait que la perte était chose faite ou qu'il était probable qu'elle survienne. Ses vérificateurs ont accepté cette pratique. L'un d'entre eux, qui est du cabinet Clarkson Gordon, a déclaré ce qui suit : « [...] dans bien des cas, c'est la décision de la banque sur la façon de gérer un compte qui détermine le traitement comptable approprié ». (Traduction)

Comme nous l'avons indiqué plus haut, c'est la décision de la banque d'adopter comme politique de renégocier ses contrats de prêt en mettant sur pied une forme quelconque d'arrangement qui a amorcé son effondrement. La banque évaluait la garantie offerte en se fondant sur les possibilités futures et elle considérait que l'emprunteur serait en mesure de rembourser le prêt soit par l'exécution de ses obligations soit par la réalisation de la garantie détenue par la banque. Cette méthode lui évitait d'avoir à classer ses prêts dans la catégorie des prêts « non productifs » de sorte qu'elle n'était plus tenue d'établir de provision à leur endroit, ce qu'elle se gardait bien de faire. Cette comptabilité de survie servait autant à protéger l'actif de la banque que son état des revenus. D'après les preuves présentées à la Commission, c'est la seule conclusion possible. Si la BCC avait appliqué les politiques des grandes banques en matière d'établissement de provisions, elle serait devenue insolvable à la fin de l'exercice financier 1983 ou peut-être même avant.

Pour la direction, le seul espoir de survie résidait de toute évidence dans les mesures suivantes : a) comptabilisation à titre de revenu des intérêts courus dont le recouvrement était douteux (et donc impayés); b) remise à plus tard de la décision d'établir une provision pour pertes sur prêts; c) calcul de la valeur de la garantie fondé sur la valeur future; et d) autres mesures connexes. Ces mesures ont été adoptées dans l'espoir que la récession que connaissaient l'Alberta et la Colombie-Britannique prendrait fin ou du moins s'atténuerait, que la valeur de ces éléments d'actif remonterait et que les entreprises de taille moyenne qui avaient emprunté de la banque retrouveraient au moins en partie la prospérité qu'elles avaient connue avant 1982. En fait, aucune de ces attentes ne s'est réalisée. En août 1983, M. McLaughlan a demandé dans une note de service destinée à M. Smith, un des cadres supérieurs de la banque, de ranger dans la 4e catégorie, et non à titre de PNP, un groupe de seize prêts, de façon à éviter « d'établir une réserve de clôture d'exercice à leur sujet ». Deux ans plus tard, la moitié environ de ces prêts étaient visés par le programme de sauvetage de la BCC et étaient cédés à des

membres du groupe de sauvetage à titre de créances mauvaises en tout ou en partie. Encore plus accablant pour la direction de la BCC est le fait qu'elle n'avait établi aucune provision pour pertes à l'égard de la plupart de ces prêts lorsque la banque a dû cesser ses activités en mars 1985.

Cette attitude de la part de la direction soulève une question qui s'est posée tout au long de cette enquête : à quel moment l'intention louable et même courageuse de la direction de sauver la banque et d'éviter toutes les pertes qu'aurait entraînées sa faillite devait-elle céder la place au devoir de révéler aux actionnaires, aux organismes de réglementation et même au grand public la grave situation des éléments d'actif de la banque, la diminution de ses revenus, le rapport insuffisant entre le capital et le passif, et les autres circonstances qui menaçaient la solvabilité et l'existence même de la banque?

Le programme de forage en Californie illustre fort bien cette question. La BCC a financé l'achat et l'exploitation d'un équipement de forage dont elle avait repris possession en utilisant à cette fin les services d'un emprunteur de la BCC qui était incapable d'effectuer ses versements à la banque et qui devait utiliser cet équipement pour forer un puits. La banque risquait de profiter de cette opération non seulement par le remboursement de l'ancien prêt ou du nouveau, mais également par une participation dans l'affaire si l'on découvrait du pétrole. La banque avait mis sur pied le programme de soutien aux activités de forage dans le but d'éviter ou tout au moins de retarder la radiation des éléments d'actif représentés par certains prêts et la diminution des revenus d'intérêt. Ce programme a commencé en 1983 et dès 1985, malgré des prévisions optimistes, la banque avait enregistré des pertes de 57 millions de dollars US sur un portefeuille de prêts dans le secteur de l'énergie totalisant 85 millions de dollars US. Les remarques faites dès avril 1983 par un vice-président de l'agence de Los Angeles à l'égard de ce programme d'arrangements touchant l'équipement de forage sont très révélatrices :

> Vous vous rendez compte que ce programme expose la banque à des risques considérables et déroge aux critères habituels de prêt. Si la banque a accepté de tels risques, c'est qu'elle était inquiète des prêts non productifs qui avaient servi à financer l'achat de matériel de forage et qu'elle en avait conclu qu'il valait la peine de s'exposer à de nouveaux risques, à condition d'élaborer le programme avec grand soin, pour éviter de devoir radier un grand nombre de prêts. (Traduction)

Lors de son examen de l'agence de Los Angeles qui avait consenti ces prêts, le *Federal Reserve Board* avait qualifié ces opérations d'inacceptables. Dans les critiques qu'il a formulées par téléphone à l'inspecteur

général, le *FRB* s'est dit inquiet non seulement de l'avenir de l'agence de L.A., mais aussi de celui de la banque elle-même. Par contre, l'inspecteur général a accepté les explications que lui a données la direction au sujet de ces pertes et des critiques du *FRB*. L'inspecteur général n'a jamais pensé que ces opérations pourraient entraîner « l'effondrement de la banque ». Par la suite, la direction a déclaré que c'était bien là la cause de la faillite de la banque, bien que le dossier semble plutôt indiquer que les activités de cette dernière dans le secteur du pétrole en Californie n'ont tout au plus été qu'une des dernières gouttes qui ont fait déborder le vase.

Au cours de ces années-là, la banque a également conclu des arrangements au Canada. De nouvelles sociétés étaient créées et chargées d'assumer les anciens prêts. La banque transférait aux nouveaux emprunteurs, à sa valeur comptable, la garantie qu'elle détenait en finançant l'opération par des prêts consentis à une société de façade créée dans le seul but d'acquérir la garantie. D'après ce genre d'arrangement, le nouvel emprunteur ne possédait aucun autre actif et la banque n'exigeait aucune garantie de la part de ses propriétaires. Elle n'avait pratiquement aucun recours à l'égard des nouveaux prêts. L'apport du nouvel emprunteur se limitait à son expérience et à son travail mais ne comprenait aucun capital. En 1984, la banque avait consenti des prêts de ce genre dont le solde impayé s'élevait à 350 millions de dollars sur un portefeuille de prêts de 2,2 milliards de dollars.

Il existe de nombreux exemples de mesures que la banque était prête à adopter pour conserver l'image d'une banque prospère et solvable avec un bon portefeuille de prêts. Si l'on peut louer les motifs qui ont inspiré la direction et le courage dont elle a fait preuve face à une catastrophe imminente, il demeure qu'elle savait ce qu'elle faisait et qu'elle a fait courir de graves risques aux nouveaux investisseurs et déposants de la banque.

Le rôle des vérificateurs et des organismes de réglementation soulève une question encore plus grave que celle de la qualité de la direction de la banque. En effet, ils ont été impliqués directement dans l'émission de titres par la BCC, opération qui comportait un risque potentiel sinon réel de conflit d'intérêts entre les actionnaires et les autres investisseurs et déposants. Au cours de son histoire, la banque a obtenu à plusieurs reprises du capital pour différentes fins et de différentes façons, notamment par des appels publics à l'épargne, des investissements privés, la vente de titres de participation et la vente de titres de créance. Outre la nécessité de conserver le coefficient prévu

entre le capital et les prêts, la banque a besoin de se procurer des capitaux pour d'autres raisons. Les investisseurs peuvent y voir d'autres avantages moins susceptibles de précision mathématique, par exemple la création d'un coussin de capitaux pour garantir les dépôts. En outre, le seul fait que des investisseurs publics aient suffisamment confiance dans la banque pour en acheter les actions est un facteur de stabilisation du marché et contribue à attirer les dépôts.

b. Besoins en capitaux frais

Dès 1982 et de plus en plus en 1983 et 1984, la BCC a ressenti le besoin de se procurer des capitaux pour appliquer son programme de diversification dans l'est du Canada et en Californie. À cette époque, elle envisageait également d'acheter le solde des actions de la *Westlands*. Les difficultés suscitées par la récession grave et prolongée qu'a subie l'ouest du Canada et l'image ternie qu'avait laissée à la banque l'affaire des compagnies de fiducie ont rendu nécessaire l'obtention de nouveaux capitaux. Aussi la BCC avait-elle préparé en 1982 un prospectus provisoire en vue d'une émission publique d'actions privilégiées, dont la vente devait commencer au début de 1983. Ce programme a brusquement pris fin avec l'affaire des compagnies de fiducie. Au cours de l'année 1983, la BCC avait obtenu 19,5 millions de dollars par l'émission de droits à ses actionnaires et, même si cette émission a peut-être été la meilleure façon d'obtenir des capitaux en 1983, elle n'a pas étanché la soif de la banque en capital versé.

Au cours du printemps 1983, après que l'affaire des compagnies de fiducie eut fait avorter le projet d'émission d'actions privilégiées, la banque a repris ses pourparlers avec la *Dominion Securities Pitfield*, parce que les circonstances semblaient alors plus favorables pour cette émission d'actions. À la fin de l'été, les souscripteurs à forfait se sont attaqués sérieusement à la préparation d'un prospectus en vue de l'émission publique. Le projet de convention de souscription entre la banque et les souscripteurs à forfait soulevait trois problèmes graves. Il se posait un problème fiscal à l'égard du crédit d'impôt sur les dividendes et un problème comptable, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice pour les honoraires relatifs aux trois premiers trimestres de l'exercice financier 1983. La direction, les souscripteurs et les vérificateurs externes ont constaté l'existence d'un troisième problème encore plus grave qui découlait de la divulgation de la nature et du volume des prêts non productifs. La direction a examiné ce problème à plusieurs reprises et, dans une note de service interne du 10 août 1983, y a fait allusion en ces termes :

> Pour la préparation du rapport sur les prêts en difficulté, le service de crédit a choisi de comparer l'encours des prêts avec leur « valeur réelle » au lieu de leur « valeur estimée », ce qui donne un écart sensiblement supérieur. Compte tenu des circonstances dans lesquelles la banque s'efforce de se maintenir en conservant les divers éléments d'actif jusqu'à ce que leur valeur redevienne normale, il semble assez peu réaliste de ramener la valeur estimée à la valeur réelle des prêts pour effectuer une comparaison avec l'encours. (Traduction)

Il convient d'expliquer ici que la « valeur réelle » des prêts désigne un pourcentage de la valeur du bien donné en garantie, pourcentage qui varie selon la nature du bien, moyennant quoi la banque consent un prêt. « L'écart » désigne la différence entre le solde impayé du prêt et la valeur réelle de celui-ci.

Au cours de la dernière semaine du mois d'août 1983, la banque et ses conseillers suivaient toujours un échéancier qui prévoyait la signature et le dépôt du prospectus provisoire le 13 ou le 14 septembre. Pour préparer le dépôt du prospectus, le président avait été chargé de réviser et de mettre à jour les dispositions concernant les prêts non productifs « en utilisant comme modèle le prospectus de la Banque royale du Canada » (traduction).

Le prospectus de la Banque royale, qui avait été publié au début de 1983 en vue de l'émission d'actions privilégiées et de bons de souscription, mentionnait l'existence de « prêts non productifs » qui étaient définis comme étant des prêts dont « l'intérêt n'a pas été perçu pendant une période de 90 jours à partir de la date d'échéance » sans la possibilité pour la direction d'exercer sa prérogative. Le prospectus précisait ensuite que l'expression « prêts non productifs » comprenait également les prêts « qui suscitent un doute quant à leur recouvrement ». Pour tous ces prêts, la Banque Royale déclarait qu'elle avait pour politique de « débiter les intérêts déjà comptabilisés s'ils n'avaient pas été vraiment perçus ». Dans son prospectus, la Banque royale précisait les provisions particulières relatives aux pertes qu'elle prévoyait subir sur les prêts de cette catégorie et indiquait ensuite le montant des prêts non productifs moins les provisions pour pertes établies au cours de la période de cinq ans antérieure à 1983. Le 26 août, la direction de la BCC rangeait parmi les questions essentielles que soulevait l'émission d'actions privilégiées celle du « traitement des prêts non productifs dans le prospectus » (traduction).

Le groupe de travail a tenu, aux alentours du 1er septembre, une deuxième réunion consacrée au projet de prospectus et les vérificateurs externes présents ont rédigé un compte rendu des discussions. On y a mentionné les trois problèmes dont nous avons parlé plus haut en faisant

remarquer que ces problèmes risquaient « de bloquer tout à fait la préparation du prospectus » (traduction). Le second problème, celui des difficultés comptables découlant du passage de la méthode de caisse à celle d'exercice pour les honoraires de l'exercice financier 1983, a été mentionné une nouvelle fois sans qu'on fasse référence à aucune discussion portant sur les autres changements au titre des méthodes de comptabilité au cours de cette période; plus précisément, il n'a pas été fait mention de l'adoption par la banque d'un système comptable différent ou d'un autre critère pour l'évaluation des garanties détenues dans le portefeuille de prêts. Dans le procès-verbal de la réunion, préparé par les vérificateurs externes, on peut lire : « Nous avons appris après la réunion qu'un prospectus publié récemment par la Banque royale exposait de façon assez détaillée la situation de cette banque sur le plan des prêts non productifs et que cet exposé était plus détaillé qu'il ne l'aurait fallu pour que l'émission puisse réussir » (traduction). Ce procès-verbal ne contient aucune explication concernant l'abandon du projet de dépôt du prospectus préliminaire le 13 ou 14 septembre.

Il est important de noter que le 14 septembre la direction distribuait aux différentes succursales une directive concernant le « rapport sur les prêts MARGUN ». La note de service commençait par un examen du « rapport annuel - 30 septembre [...] rapport sur les prêts MARGUN » et mentionnait qu'il fallait inclure dans ce rapport « l'évaluation des garanties et les raisons des réserves ». Cette note de service comprenait de nouvelles sections, numéros 6 et 7, qui devaient être ajoutées au rapport annuel transmis au siège social. La section 6, intitulée « Évaluation détaillée des garanties », énonçait entre autres ce qui suit :

> Le service de prêt indiquera dans cette section son évaluation de la valeur éventuelle de liquidation de la garantie remise à la banque et de la capacité et de la volonté des emprunteurs de rembourser leurs prêts à la banque. (Traduction)

On décrit ensuite dans cette section les « méthodes d'évaluation » et l'on mentionne l'établissement de « la valeur de recouvrement du bien nanti », puis on poursuit :

> Cette « valeur de référence » est le prix auquel l'actif en question se vendra entre un vendeur et un acheteur consentants. Ainsi, au cours de la récente récession, la valeur des actifs immobiliers est tombée très rapidement d'un sommet record à un point qui se situe bien en-deçà de la « valeur de référence ». (Traduction)

D'après cette note de service, pour déterminer cette valeur, il fallait prendre en considération le délai nécessaire pour que les prix, en particulier ceux de l'immobilier, reviennent à des niveaux acceptables.

> La période d'attente pour vendre des éléments d'actif est cependant passée à 1 ou 2 ans, alors qu'elle était de 1 ou 2 mois en 1981.
>
> Cette période d'attente, nécessaire pour attirer des acheteurs prêts à payer « la valeur de référence », est « la période de liquidation ». Pour la plupart des régions où la reprise est en cours, il est possible d'évaluer avec quelque certitude cette période d'attente. « La période de liquidation » des actifs devrait être mentionnée dans vos commentaires sur l'évaluation. (Traduction)

Malgré le fait que cette évaluation s'effectuait à la fin de la période couverte par le rapport, dans ce cas-ci le 30 septembre, on peut lire plus loin dans la note :

> Cependant, pour établir la valeur de recouvrement des actifs, la période d'attente de la vente de l'actif ne doit pas être déduite de sa valeur. L'évaluation des garanties doit uniquement porter sur le capital recouvrable. (Traduction)

Il est révélateur de lire ce qui suit en conclusion de la directive :

> Nous savons bien que nous vous demandons là d'effectuer un travail supplémentaire à un moment où vous êtes très occupés. L'acheminement rapide de ces directives devrait permettre l'achèvement du gros des travaux avant le 30 septembre 1983. Nous aimerions recevoir tous les rapports avant le 11 octobre 1983. (Traduction)

Dans une note de service en date du 27 septembre, les vérificateurs externes indiquaient à la direction que, pour l'évaluation des prêts, les vérificateurs adopteraient une approche « très semblable à celle utilisée l'année dernière [...] » et qui serait fondée sur un échantillon prélevé au hasard dans le portefeuille de prêts. À cet égard, on mentionne ce qui suit dans la note de service : « Nous avons convenu d'utiliser le rapport sur les prêts non productifs du 30 septembre *que nous aurons en main le 12 octobre au matin* » (soulignement ajouté) (traduction). Cette note de service n'indique aucunement que les vérificateurs avaient été mis au courant des directives envoyées au personnel de la banque dans la note de service du 14 septembre. En fait, les vérificateurs ont déclaré à la Commission qu'ils n'étaient pas au courant de cette note de service. Ils ont ajouté que, s'ils l'avaient été, cela n'aurait pas modifié leur méthode de travail. Cette observation révèle dans une certaine mesure que les vérificateurs n'avaient pas saisi toute l'ampleur des conséquences, pour la banque et les investisseurs, de la stratégie adoptée par la direction, si la situation économique n'évoluait pas vers une reprise propre à faire remonter la valeur de l'actif.

On aurait pu s'attendre que les rapports sur les prêts en difficulté de la BCC pour les mois d'août et de septembre reflètent la différence entre l'évaluation du portefeuille de prêts effectuée avant les directives du 14 septembre 1983 et celle effectuée par la suite. La Commission a

obtenu les rapports pour les mois se terminant le 31 août 1983, le 30 septembre 1983 et le 31 octobre 1983. Les prêts non productifs sont passés de 187 millions de dollars en août à 199 millions en septembre pour ensuite tomber à 127 millions en octobre. À première vue, on aurait pu s'attendre à une diminution du chiffre correspondant au mois de septembre; cependant, la direction a déclaré que la radiation de prêts était fondée sur les rapports de septembre, que la banque avait réglé des questions en suspens concernant les prêts en difficulté à la fin de chaque trimestre et que les vérificateurs avaient principalement utilisé les rapports de septembre. Il se peut que l'on retrouve cette tendance à la fin des autres exercices financiers, mais une diminution de 70 millions de dollars en deux mois ne peut s'expliquer que par l'encaissement de revenus d'intérêt considérables provenant de prêts jusque-là improductifs pour les mois de septembre ou octobre. Il est également possible qu'on ait radié à 100 pour 100 les PNP au cours de la période de deux mois en question de façon à réduire la proportion représentée par les prêts faisant partie de cette catégorie par rapport à l'ensemble du portefeuille. Il ne semble pas cependant que cela ait été le cas. Un document interne de la banque concernant la clôture de l'exercice 1983 montre que le total des radiations de prêts pour la période de 12 mois s'élevait à 13 millions de dollars. À la fin du mois d'août 1983, une tranche de 12 millions de dollars de ces radiations figurait au budget. Cependant, il est quelque peu difficile d'établir une telle comparaison étant donné que la forme des rapports a été modifiée entre la fin du mois d'août et celle du mois d'octobre.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de déterminer quels auraient été les résultats du mois d'octobre si l'on avait appliqué les instructions touchant les prêts en difficulté en vigueur avant le 14 septembre 1983 au lieu de la nouvelle section 6. Il en résulte que la critique qu'avait formulée la direction dans ses directives de septembre 1983 à l'égard de la pratique consistant à utiliser la valeur réelle du prêt au lieu de la valeur estimée, comme on le mentionnait dans la note du 10 août 1983, avait eu l'effet voulu de réduire les radiations et les provisions ainsi que le pourcentage de prêts non productifs par rapport à l'ensemble du portefeuille. Les deux rapports mensuels indiquant une diminution importante des PNP entre le 30 septembre et le 31 octobre semblent confirmer cette hypothèse parce que la direction avait utilisé le rapport de septembre pour effectuer une analyse complète des prêts non productifs et des radiations. Tous ces éléments confirment l'intention qu'avait exprimée la direction de la BCC de régler les problèmes que posaient le prospectus récent émis par la Banque royale et le volume important des PNP de la BCC au 31 juillet 1983, dans le seul but de procéder à une émission d'actions en présentant des états financiers

améliorés pour la clôture de l'exercice financier 1983, au lieu de chiffres calculés à partir des anciennes normes d'évaluation des prêts.

Il faut procéder à un examen plus approfondi pour déterminer si les preuves rassemblées justifient pleinement ces conclusions. Le rapport du 30 septembre 1983 concernant les prêts en difficulté ne mentionne pas les directives du 14 septembre 1983 ni l'existence de radiations ou de provisions pour pertes à l'égard des 90 prêts visés par ces calculs. Il conviendrait de noter en passant que l'examen de 40 de ces prêts a révélé que les intérêts courus entraient dans les revenus.

Les dossiers des souscripteurs, *Dominion Securities Pitfield*, confirment la note de service de la direction, que nous avons citée plus haut. Le 12 octobre, les souscripteurs ont, conformément au nouvel échéancier, passé en revue le projet d'émission et les problèmes actuels.

> Tout cela [les travaux antérieurs sur le projet de prospectus] s'annonce très bien et les travaux devaient déboucher sur le dépôt du prospectus au début de septembre.
>
> 3. Nous avions demandé à M. McLaughlan de rédiger la section concernant les prêts non productifs et il a finalement fixé une réunion à laquelle assistaient M. Mann, lui-même et moi à l'occasion de ma deuxième visite à Edmonton. Il nous a alors révélé que la banque n'était pas prête à divulguer le volume des prêts non productifs puisqu'ils représentaient environ 9,7 pour 100 de l'ensemble des prêts et qu'il pensait que ce chiffre ne pouvait être publié. Il se demandait s'il y avait un moyen de contourner ce problème. Je lui ai dit qu'il y avait divers précédents dans ce domaine, mais que je ne pouvais absolument pas lui garantir que les commissions des valeurs mobilières n'exigeraient pas cette divulgation. En outre, je lui ai fait savoir que, si les commissions des valeurs mobilières faisaient bien leur travail, j'estimais qu'il serait obligé de divulguer ces renseignements. Au cours de la discussion, j'ai été jusqu'à déclarer que je voulais consulter mes associés avant de prendre une décision définitive, mais qu'il se pourrait que nous exigions la divulgation de ces chiffres dans le prospectus provisoire puisqu'il s'agissait de données particulièrement importantes pour déterminer la situation actuelle de la banque. M. McLaughlan a semblé très bien comprendre ces réserves et a décidé tout à coup d'abandonner ce sujet *parce qu'il est convaincu que ces données seront bien meilleures à la fin de l'année étant donné qu'il procède actuellement à une analyse détaillée de tous les prêts qui entraînera, m'a-t-il assuré, une amélioration notable du bilan.* (Soulignement ajouté) (Traduction)

Interrogé au sujet de ces documents, M. McLaughlan a déclaré que, en plus des problèmes notés par les souscripteurs, il y avait celui des réticences possibles des actionnaires de la banque à l'égard d'un appel « public » à l'épargne, d'une offre d'actions accompagnée d'un prospectus non fondé sur des états financiers vérifiés récemment et de la révélation de l'existence de contestations judiciaires. Les réticences

possibles des actionnaires à l'égard d'un appel public à l'épargne avaient sûrement dû disparaître lorsqu'un projet de prospectus avait été approuvé pour l'émission d'actions avortée en 1982. Pour ce qui est du deuxième problème, il est évident que, lors de l'adoption de l'échéancier prévoyant la publication d'un prospectus le 14 septembre 1983, on savait qu'on n'aurait pas en mains d'états financiers vérifiés plus récents que ceux du 31 octobre 1982. La mention des difficultés qu'il y aurait à révéler l'existence de contestations judiciaires n'est pas non plus très convaincante. Lorsque l'émission du REIT a été faite en 1985, il y avait des contestations judiciaires bien plus graves en instance et la situation financière de la banque était pire que lors de la préparation de l'émission de 1983 - 1984. La référence à des poursuites en cours est un élément courant des émissions d'actions.

Pour ce qui est du problème que posait la divulgation d'un pourcentage élevé de prêts non productifs dans le portefeuille de prêts de la banque tel qu'il se présentait à la fin du troisième trimestre, le 31 juillet 1983, M. McLaughlan a déclaré que ce n'était pas la réussite de l'émission d'actions qui le préoccupait, mais l'impact que pourrait avoir une telle révélation auprès des déposants. Il est difficile de comprendre comment on peut ne pas s'inquiéter du succès de la vente d'actions à des investisseurs publics, alors qu'on se préoccupe de l'effet que pourrait avoir un fort volume de prêts non productifs sur les acheteurs de titres de créance de la banque. Le déposant a toujours priorité sur l'actionnaire lorsqu'il s'agit de récupérer son investissement et il ne dépend pas des revenus de la banque pour réaliser son dépôt. Il peut choisir le moment de la liquidation de son dépôt, soit par un contrat, soit sur demande, et la valeur nominale du dépôt ne varie pas avec les fluctuations des valeurs mobilières parce qu'il représente un capital garanti par un titre de créance. Il est vrai que le marché monétaire de gros est instable, mais il est difficile de croire que la divulgation qu'on appréhende inquiéterait le déposant à court terme qui est toujours en mesure de s'en sortir, quoi qu'il arrive, sans préoccuper l'acheteur d'un investissement bloqué.

Les vérificateurs ont dressé les états financiers de clôture d'exercice à partir des rapports sur les prêts en difficulté établis par la direction à la date du 30 septembre 1983, conformément aux directives communiquées à tous les services de la banque le 14 septembre 1983. Finalement, l'émission d'actions privilégiées a permis à la banque de se procurer un capital de 35 millions de dollars au début de 1984.

Il est surprenant qu'aucun des principaux participants à cette émission d'actions, à savoir la direction, les vérificateurs et les

souscripteurs, n'ait semblé beaucoup se préoccuper du rôle de l'inspecteur général ou des réactions possibles de son bureau à l'égard du prospectus qui accompagnait l'émission. Les souscripteurs à forfait considéraient que la divulgation des données représentait un élément crucial et qu'il faudrait de toute façon satisfaire à cet égard aux exigences des commissions provinciales des valeurs mobilières. La direction s'occupa de faciliter cette divulgation en ramenant les PNP à des niveaux acceptables. Ni les vérificateurs, ni l'inspecteur général n'ont découvert ou appris la méthode ou les mesures utilisées, même s'ils savaient que la BCC utilisait déjà, au moins dans une certaine mesure, la valeur de référence pour estimer la valeur des garanties détenue par la banque. L'inspecteur général, agissant aux termes de la *Loi sur les banques*, a approuvé le prospectus en janvier 1984.

Le moment choisi pour transmettre aux différents services de la banque les directives du 14 septembre 1983 et l'effet de ces dernières sont d'une grande importance. Cette note de service atteignait un double but : la généralisation du recours à la valeur de référence et un changement dans les politiques de la banque en matière de comptabilité et de divulgation, ce qui risquait de tromper les organismes de réglementation et les personnes qui s'intéressaient aux états financiers de la banque. Il est établi que celle-ci n'a pris aucune mesure pour faire connaître aux vérificateurs, à l'inspecteur général, aux commissions des valeurs mobilières ou aux souscripteurs l'existence, le but et l'effet de ces directives. La banque a été amenée à présenter des états financiers qui faciliteraient l'appel public à l'épargne et lui permettraient d'obtenir les capitaux dont elle avait grand besoin. Cet épisode est encore plus révélateur de la performance des deux autres éléments du système tripartite de surveillance : les vérificateurs externes et le bureau de l'inspecteur général. Même si la divulgation des PNP dans le prospectus ne se reflétait pas dans les états financiers figurant dans ce document, les conclusions touchant le niveau des PNP seraient forcément tirées des mêmes dossiers et renseignements financiers que les états approuvés par

6. La situation de la BCC à la clôture de l'exercice financier 1984

À la clôture de l'exercice financier 1984, les règles adoptées par la direction pour les opérations quotidiennes de la banque, que nous venons d'examiner, avaient entraîné un certain nombre de résultats, dont la plupart étaient négatifs.

1. La situation financière que révélaient les états financiers de la banque ne correspondait pas à la réalité.

2. Le fait de retarder l'apparition des premiers indices d'insolvabilité a augmenté le coût de l'échec final pour toutes les parties concernées.

3. Les acheteurs d'actions de la banque et les déposants ont été trompés si, comme on peut le présumer, ils se sont fiés aux états financiers de la banque pour juger de certains aspects importants, principalement la situation des principaux éléments d'actif de la banque (ses prêts) et les véritables revenus de la banque.

4. Lorsque les représentants du gouvernement, tant ceux des ministères que ceux des organismes de réglementation, ont découvert la situation véritable de la banque, en mars 1985, l'ambiguïté des états financiers causée par les mesures de survie adoptées par la banque les ont empêchés d'avoir une image exacte de sa situation et de ses besoins et constitue peut-être la cause de l'échec des mesures prises par le gouvernement et par les grandes banques pour sauver la banque. Subsidiairement, la conduite de la direction de la banque et la façon dont les états financiers de cette dernière reflétaient sa situation risquent d'avoir incité les parties au programme de sauvetage à tenter une aventure qui n'avait en réalité aucune chance de succès, sinon peut-être à un coût inacceptable.

Cela nous amène à examiner une question encore plus importante : est-il légitime de lancer une opération de sauvetage alimentée par des fonds publics à l'égard d'une banque qui, comme c'est le cas ici, a dépassé le cap où une fusion volontaire avec une autre banque aurait encore été possible. Pour pouvoir aborder cette question, il convient d'examiner rapidement les événements survenus entre la clôture de l'exercice financier 1984 et le 14 mars 1985.

Vers la fin de 1984, il aurait dû apparaître clairement que la BCC n'était pas une entreprise sur le point d'atteindre la prospérité. Elle se dirigeait rapidement vers la liquidation pour des raisons qui existaient depuis un certains temps, certains diraient depuis 1982. Il est important de déterminer à quel moment la direction, les administrateurs, les vérificateurs et l'inspecteur général ont pris conscience de la gravité de la situation ainsi que de savoir quelles sont les mesures que ces différentes parties ont prises après cette découverte. S'ils ne se sont jamais aperçus de la gravité de la situation, il faut alors se demander à quel moment ils auraient dû s'en rendre compte à partir des renseignements dont ils disposaient ou qu'ils auraient pu obtenir en faisant des efforts raisonnables, compte tenu de leur position, de leurs responsabilités et de leurs pouvoirs. Enfin, il faut également se demander s'il y a pu avoir dissimulation ou aveuglement volontaire.

Le témoignage de M. McLaughlan est révélateur à ce sujet. Il a déclaré qu'il était « relativement optimiste au début de l'exercice financier 1985 » parce que les revenus du premier trimestre étaient supérieurs aux prévisions et que la chute des prix de l'OPEP dont on faisait grand bruit à ce moment n'avait été que de 1 $ le baril. Les faits ne corroborent pas cette opinion. La banque avait subi une perte d'exploitation de 2,35 millions de dollars (alors qu'on en avait prévu une de 1 million de dollars) au cours du premier trimestre 1985 et ce n'est qu'en réclamant des crédits d'impôt pour pertes qu'elle avait réalisé un bénéfice comptable de 200 000 $. Le Federal Reserve Board a procédé à son examen annuel en octobre 1984. Son rapport a été communiqué à M. McLaughlan le 12 février 1985. D'après le *FRB*, 30 pour 100 des prêts de l'agence de Los Angeles étaient « non productifs » et la situation de cette dernière était « mauvaise ». Cet organisme était d'avis que la situation de l'agence risquait d'affecter l'ensemble des opérations de la BCC.

Le 10 décembre 1984, le vice-président, crédits spéciaux (É.U.), M. E.J.D. Pinder, avait envoyé une note de service à M. R.G. Heisz, vice-président, division américaine, dans laquelle il disait prévoir que les pertes pour cette division pourraient osciller entre 7,15 et 45,15 millions de dollars selon la tournure des événements et que certains comptes « devront donner lieu à l'établissement de réserves cette année et nous devrions commencer à tenir compte de cette réalité dans notre planification [...] ». À une réunion tenue le 30 janvier 1985, M. Heisz a déclaré qu'il faudrait procéder à « des radiations supplémentaires importantes ». Rien n'indique que la baisse du prix du pétrole, imposée par les pays de l'OPEP et fixée à 1 $ le baril le 30 janvier 1985, soit à l'origine de ces mesures.

Certaines preuves indiquent que, deux ans plus tôt, le *FRB* avait demandé aux banques américaines de radier leurs prêts dans le secteur du gaz et du pétrole. M. Allan Taylor de la Banque royale du Canada était au courant du fait que la situation du secteur énergétique aux États-Unis était telle que le *FRB* l'avait décrite deux ans auparavant. D'autres témoins représentant les grandes banques ont manifesté le même scepticisme à l'égard de l'explication de la BCC concernant le caractère soudain de la faillite de la BCC, qui aurait été provoquée par l'effondrement subit des prêts américains dans le secteur de l'énergie.

Les opérations canadiennes de la banque continuaient elles aussi à se dégrader. Le 31 janvier 1985, les prêts non productifs étaient passés à 256 millions de dollars et les prêts MARGUN, à environ 800 millions. La plupart des 250 prêts classés en difficulté se trouvaient dans cette

catégorie depuis au moins deux ans. Les directives émises le 14 septembre 1983 par le siège social de la banque en matière d'évaluation des prêts à partir de la valeur de référence prévoyaient un délai de deux ans pour la réalisation de la valeur des prêts. Le liquidateur de la banque, M. MacGirr, a déclaré que ces prêts, qui ne faisaient l'objet d'aucun versement comptant, constituaient un tel frein aux opérations de la banque que la marge d'intérêt avait complètement disparu au début de 1985. En l'absence d'un revenu d'intérêt net, le report d'impôts n'était d'aucune utilité à la banque. Il n'y avait plus d'encaissement. Aucune banque ne peut survivre dans une telle situation et la BCC n'a pas fait exception. Le 6 mars, le directeur du service d'inspection du BIGB, M. Grant, en était arrivé à cette conclusion.

Il convient de souligner ici le rôle joué par le BIGB dans le fusionnement du REIT de la BCC et de cette dernière. Comme on le mentionne dans l'annexe C, le BIGB a reçu le prospectus provisoire et le prospectus définitif les 22 janvier et 4 février 1985, respectivement. Le directeur du service d'inspection du BIGB, M. Neville Grant, avait déterminé après l'inspection annuelle de mai 1984, que, malgré la cote « satisfaisante » attribuée à la banque dans un rapport préparé par le BIGB, il convenait néanmoins de ranger la BCC dans la catégorie « non satisfaisante », ce que l'inspecteur général et son adjoint ont accepté. Le BIGB a néanmoins approuvé par la suite les prospectus provisoire et définitif. Aucune mention n'y était faite de la cote attribuée par le BIGB.

7. Les événements antérieurs à la demande d'aide gouvernementale

Le défaut de la banque d'établir dans ses états financiers des réserves pour les prêts irrécouvrables, malgré les nombreuses indications en ce sens que contenaient les dossiers de prêts, le fait d'inclure les intérêts non perçus dans l'état des revenus, l'utilisation de méthodes d'évaluation fondées sur la valeur future des garanties et l'affirmation souvent répétée par la direction selon laquelle les prêts dans le secteur énergétique en Californie s'étaient soudainement effondrés, sont des éléments qui, une fois réunis, peuvent avoir masqué les véritables problèmes de la banque, de sorte que les organismes de réglementation et les grandes banques n'en n'avaient pas saisi toute l'ampleur lorsque M. McLaughlan a demandé l'aide de l'inspecteur général et de la Banque du Canada. Ces problèmes ont été aggravés par un manque de communication au niveau de la haute direction de la BCC. Le président du comité de vérification, M. Hillman, vérificateur lui aussi, s'est rendu à Los Angeles aux alentours du 11 février et a rencontré des représentants de la *Westlands* et de l'agence de Los Angeles de la BCC.

On lui a alors fait part de certains problèmes posés par les opérations américaines. Il a nié expressément avoir eu connaissance du rapport du *FRB* concernant l'agence de Los Angeles et portant une date voisine du 6 février, mais il a examiné et discuté sur place la lettre émanant du *FRB* et datée du même jour, qui accompagnait le rapport destiné à l'agence. D'après des notes prises par M. Hillman, cette lettre contenait des observations sur la qualité des actifs de l'agence. Dans son témoignage, M. Hillman a déclaré avoir ramené à Edmonton la lettre du *FRB* sans toutefois rapporter le rapport. Il n'a pas tenté d'expliquer pourquoi il n'avait pas examiné le rapport du *FRB* ni pourquoi il n'avait pas demandé aux cadres supérieurs de l'agence de L.A. ce qu'ils en pensaient. Il était bien entendu au courant de la fusion de la REIT avec la BCC, prévue pour le 10 février, et du fait que les commissions provinciales des valeurs mobilères exigeraient de nombreux renseignements concernant la BCC à ce sujet. Il n'a pas communiqué ces faits à M. McLaughlan pendant son séjour à Los Angeles, ni à son retour au Canada, préférant, comme il l'a déclaré, laisser les choses suivre la « filière officielle ». Le rapport Heisz sur les prêts dans le secteur de l'énergie (en Californie), communiqué par téléphone à M. McLaughlan le 23 février, n'était peut-être pas prêt à être transmis à M. Hillman le 13 février à Los Angeles, mais il est raisonnable de penser que les discussions entre MM. Hillman et Heisz concernant la qualité des prêts de l'agence doivent avoir porté sur ces prêts du secteur énergétique qui, dans les 10 jours suivants, revêtaient une gravité telle qu'ils menaçaient les chances de survie de la banque.

Comme on le mentionne dans l'annexe D, le *FRB* a téléphoné à l'inspecteur général au sujet de son rapport une première fois au début de février 1985 et une autre fois, le 20 février. Le *FRB* a déclaré que l'agence de Los Angeles allait subir des « pertes catastrophiques » qui risquaient d'affecter non seulement sa propre viabilité, mais également celle de la banque elle-même. Entre temps, l'inspecteur général avait parlé à M. McLaughlan dont il avait reçu des assurances concernant la situation en Californie. D'après les souvenirs de l'inspecteur général, M. McLaughlan lui aurait parlé des réactions exagérées propres aux organismes américains de réglementation et lui aurait déclaré que le programme d'arrangements mis en oeuvre en Californie « fonctionnait bien ». Si le chef de la direction de la banque pouvait encore affirmer que tout « baignait dans l'huile » en Californie, trois jours après la réception d'un rapport dans lequel la haute direction de l'agence de L.A. qualifiait de désastreux l'état du portefeuille de prêts de cette dernière, cela en dit long sur les communications au niveau de la direction. L'inspecteur général a par la suite fait savoir au *FRB* qu'il était satisfait de la direction de la banque et des mesures qu'elle avait prises et qu'il

devait, de toute façon, examiner toutes ces questions avec lors d'une réunion prévue pour le 14 mars 1985. Il a été déclaré que les assurances fournies par la BCC étaient fondées sur un examen détaillé du portefeuille de prêts, alors que le *FRB* n'avait examiné que les grandes lignes des opérations, et que cet examen datait un peu. Tout cela justifiait l'opinion de l'inspecteur général à propos des renseignements obtenus le 20 février, selon laquelle : « il ne s'agissait pas de questions très pressantes, et nous n'avons jamais envisagé que cette situation puisse entraîner la faillite de la banque » (traduction).

Fait intéressant à noter, ce n'est que le 7 mars que la BCC a transmis au BIGB le rapport du *FRB* qu'elle avait reçu de Los Angeles entre le 6 et le 11 février, bien que l'inspecteur général en ait demandé expressément la communication le 21 février après le deuxième appel téléphonique du *FRB*. Comme nous l'avons vu plus haut, l'inspecteur général ne voyait dans cette affaire aucune menace pour l'avenir de la banque. Il pensait que la situation ne devait pas être très grave puisque l'organisme américain avait consacré beaucoup de temps à la rédaction de son rapport, soit d'octobre 1984, mois où l'on avait procédé à l'inspection, à février 1985, mois de la publication du rapport. L'inspecteur général est alors parti en vacances en confiant la réunion du 14 mars à son personnel. En toute justice pour l'inspecteur général, il convient de faire remarquer que ni M. McLaughlan ni les autres cadres de la BCC n'avaient mentionné au BIGB que certains points avaient été ajoutés à l'ordre du jour de la réunion prévue pour le 14 mars. Lors de la dernière communication à ce sujet, M. Grant a noté que M. McLaughlan lui avait fait savoir que la banque se proposait d'examiner « un certain nombre de points notamment : a) la stratégie pour 1985 et pour 1985 et au-delà; b) la prochaine étape du plan d'augmentation du capital; c) l'état de diverses autres questions, notamment les opérations américaines » (traduction).

Le 8 mars, comme on peut le voir en détail à l'annexe D, la Banque du Canada avait reçu des renseignements complets sur les inquiétudes du BIGB à l'égard de la situation de la BCC. Une note de service de la Banque du Canada décrivant la position du BIGB énonce que l'inspecteur général adjoint « a l'intention d'examiner les projets de la banque à moyen terme et d'interroger ses visiteurs sur les mesures qu'ils envisagent de prendre pour redresser la situation » (traduction). Au sujet de la possibilité d'émettre des actions, on peut lire dans cette même note :

> La BCC pourrait alors utiliser le produit de l'émission des actions pour absorber l'impact de la vente (qui entraînerait une perte importante) des prêts douteux à un tiers indépendant. (Traduction)

Il ressort clairement de ce document et de la note de M. Grant, datée du 6 mars, que le BIGB et le personnel de la Banque du Canada connaissaient la gravité de la situation de la BCC avant la présentation faite par M. McLaughlan le 14 mars. Le rôle joué par la Banque du Canada dans cette affaire d'inspection est demeuré inexpliqué.

L'inspecteur général et la direction de la banque sont au moins d'accord sur une chose dans toute cette affaire : ils affirment que, avant l'annonce du programme de soutien le 25 mars, il n'avait pas été possible de prévoir la faillite de la banque, du moins avant la fin février ou le début mars, et que cette catastrophe était due à la chute brutale de la valeur des prêts californiens dans le secteur énergétique, phénomène que la direction de la banque attribuait à une chute de 1 $ le baril subie par le prix du pétrole des pays de l'OPEP.

Il semble que les organismes de réglementation canadiens et américains n'aient pas été en liaison étroite et qu'ils ne se soient pas communiqué leurs rapports écrits. M. McLaughlan a, volontairement ou non, joué un rôle d'écran entre les deux organismes de réglementation et il a ainsi retardé la perception par Ottawa des graves dangers que courait la BCC. Même en février, les organismes de réglementation canadiens ne voyaient pas que le transfert de tous les mauvais prêts de l'agence de L.A. au siège social canadien et celui de ses prêts de bonne qualité à la *Westlands* porteraient le coup de grâce à la BCC. Cet échange avait pour but avoué de mettre la *Westlands* en position de tirer avantage de son admissibilité à effectuer des reports d'impôts pour pertes. Cette opération a eu pour effet de sauver ce qui devait être au départ la bouée de sauvetage de la BCC et de couler du même coup le navire. Étant donné que l'agence de L.A. représentait, d'après l'inspecteur général, 10 à 12 pour 100 de la BCC, le calme de l'organisme canadien face au rapport de l'organisme américain est remarquable.

B. Le programme de soutien de la BCC

Il est important d'examiner l'origine du plan de sauvetage de la BCC et son issue, non pas tant pour découvrir les causes de la faillite de la banque, mais parce que l'ensemble de ce processus éclaire le mécanisme de réglementation des banques et le comportement des intervenants à cette époque. Cet examen permet également de tirer certaines conclusions sur la question de savoir s'il est dans l'intérêt public de tenter de sauver une banque à l'aide de fonds publics, au cas où le problème se reposerait à l'avenir.

1. Les événements antérieurs à l'adoption du programme de soutien

Le processus qui a débouché sur le programme de soutien de la BCC a été déclenché par une déclaration soudaine de M. McLaughlan aux fonctionnaires du BIGB, le 14 mars 1985 à Ottawa. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'inspecteur général était absent et c'est M. Macpherson, inspecteur général adjoint, qui le remplaçait. M. D.M. McLaughlan a refait son exposé un peu plus tard devant le gouverneur de la Banque du Canada et certains membres de son personnel. Il a déclaré que la banque ne survivrait pas, à moins qu'on ne lui fournisse « une aide massive ». Après avoir présenté sur l'historique de la situation un rapport dans lequel il indiquait que les problèmes avaient été aggravés tout récemment par la chute brutale de la valeur des prêts consentis par la banque en Californie dans le secteur de l'énergie, M. McLaughlan a exposé quatre solutions de rechange. Lui-même et son personnel prirent alors des arrangements avec la Banque du Canada pour obtenir des avances de trésorerie provisoires. Aucune de ces personnes ne semblait s'apercevoir à ce moment que la question à régler se situait non pas au niveau des liquidités mais à celui de la solvabilité de la banque.

Après avoir livré son message surprenant, M. McLaughlan quitta Ottawa pour Edmonton pour des motifs obscurs, peut-être celui de préparer une réunion du conseil qui devait reprendre le 19 mars. À ce moment, aucun programme global de réaction à la situation de la BCC n'avait été mis sur pied, comme l'ont déclaré les dirigeants de cette dernière. Par contre, le gouverneur de la Banque du Canada était conscient qu'il fallait intervenir rapidement, sachant que les prochains résultats trimestriels étaient sur le point d'être publiés et que la BCC avait déjà prévu des réunions avec des déposants américains importants.

Le vendredi 15 mars, le BIGB informa la ministre d'État aux Finances de la situation telle qu'elle lui apparaissait. La ministre ne manifesta aucune préférence entre le sauvetage ou la liquidation de la banque. Ce même jour, le conseil de la SADC se réunit. Le gouverneur Bouey « defendit vigoureusement l'option du sauvetage de la banque ». Le sous-ministre des Finances donna son accord, à condition que cette option ne nécessite l'injection d'aucun fonds public. Entre temps, M. Macpherson avait appris de la Banque royale du Canada qu'une fusion ne l'intéressait pas, sauf à titre d'étape vers la liquidation de la BCC. Le samedi 16 mars, MM. Bouey et Macpherson voulaient tous deux engager les grandes banques dans l'affaire. Cependant, la ministre d'État aux Finances décida de ne pas révéler à d'autres qu'à la Banque

royale la situation de crise dans laquelle se trouvait la BCC. Le dimanche 17 mars, M. Macpherson fit savoir à M. McLaughlan par téléphone que la liquidation était l'une des options envisagées. Ce dernier manifesta sa surprise à cette nouvelle et entreprit immédiatement, avec l'aide de son contrôleur, d'élaborer le premier projet de programme de sauvetage. Les grandes lignes de ce projet furent reprises dans le programme de soutien finalement adopté; on n'y prévoyait cependant ni l'apport de fonds fédéraux (autres ceux que de la SADC) ni celui de fonds provenant des six grandes banques. Cette idée intéressa M. Macpherson qui en parla le lendemain (le lundi) à la ministre d'État aux Finances, envoya M. Grant à Edmonton examiner les prêts non productifs de la BCC et l'estimation des pertes sur prêts et demanda à M. McLaughlan de revenir à Ottawa.

À ce moment-là, ni le gouvernement ni aucun de ses organismes n'avaient pris la direction des opérations face à la crise de la banque. Le gouvernement du Canada examinait s'il y avait lieu d'abandonner sa politique générale de non-intervention sur les forces du marché en raison des pertes que subiraient les déposants et les investisseurs de la BCC en cas de faillite de celle-ci. Le sous-ministre des Finances reconnut qu'un « sauvetage serait contraire à ce principe [...] », mais il craignait également que la faillite de la BCC n'entraîne un raz de marée qui emporterait les créanciers de la banque et les établissements financiers de petite taille de l'ouest du Canada. Le projet de programme de sauvetage à l'étude à ce moment-là avait été élaboré à la hâte afin qu'il puisse être examiné par le conseil d'administration de la banque, par la haute direction, par des vérificateurs ou par des avocats. Le BIGB, la Banque du Canada, la SADC et le ministère des Finances, avec leurs conseillers juridiques et comptables, n'avaient pas non plus eu l'occasion de faire un examen critique de ce projet. Le gouvernement fédéral n'avait ni accepté ni rejeté expressément le principe d'avancer des fonds publics. Il n'avait pas non plus décidé de demander l'intervention immédiate de représentants d'expérience des grandes banques pour qu'ils examinent le problème et participent à l'élaboration d'une solution.

Le jeudi 21 mars, le gouverneur Bouey invita les chefs de la direction des grandes banques à assister le lendemain à une réunion à Ottawa. Il s'était écoulé une semaine depuis la confession de M. McLaughlan. Les représentants du gouvernement du Canada arrivèrent à la réunion sans avoir pris de décision sur le principe de l'utilisation de fonds publics pour le sauvetage de la BCC. Entre temps, après le 19 mars et certainement au matin du 22 mars, MM. McLaughlan, Macpherson et Mackness (du ministère des Finances) avaient été

interrogés par des membres des milieux financiers au sujet de rumeurs concernant la BCC. Étant donné la vulnérabilité des banques à la perte de confiance du public et la tendance des déposants, en particulier ceux du marché monétaire de gros, à « jouer la sécurité », le gouvernement a été obligé de décider sur-le-champ des mesures à prendre.

Le 21 mars (le jeudi) les deux ministres rencontrèrent le sous-ministre, le gouverneur Bouey et l'inspecteur général (qui était revenu à Ottawa la veille). Les participants prirent la décision « provisoire » de sauver la banque en appliquant le plan élaboré par M. McLaughlan et communiqué aux participants à la réunion dans une note de service émanant de M. Macpherson. En vertu de ce plan, la SADC achèterait toutes les provisions pour pertes sur prêts (244 millions de dollars) que la BCC avait jugé nécessaire d'établir. Cette somme de 244 millions de dollars serait remboursée en accordant à la SADC une participation de 50 pour 100 dans les bénéfices de la banque. La banque prévoyait que ces remboursements s'étaleraient sur une période de 15 ans. Elle devait accorder à la SADC des bons de souscription à cinq millions d'actions à leur valeur comptable, qui s'établissait à 18,50 $ l'action à la clôture de l'exercice 1984, de façon à l'inciter à accepter le plan. La banque devait entre temps suspendre le versement de tous dividendes sur les actions ordinaires et privilégiées, tant que la somme de 244 millions de dollars n'aurait pas été remboursée.

Dans cette version du plan de sauvetage, comme dans les versions ultérieures, on parlait de « l'achat » des provisions pour pertes sur prêts ou d'un droit sur ces provisions. Il s'agissait là d'une appellation très trompeuse parce que le plan prévoyait également le « remboursement du prix d'achat », ce qui n'est pas compatible avec une vente. Si le plan portait sur la « vente » d'un droit sur certains prêts qui avaient été radiés ou dévalués, la somme de 255 millions de dollars (dernier chiffre utilisé dans le programme) figurant dans les livres de comptabilité de la BCC aurait été un actif qu'il aurait peut-être été possible de traiter comme du capital sur les plans comptable et fiscal. La qualification imprécise des sommes que devait avancer à la BCC le groupe de soutien soulevait d'autres difficultés.

Cette première version du plan ne précisait pas non plus la méthode de remboursement de ces prêts, qu'il s'agisse des intérêts ou du capital. La nature juridique ou comptable de la somme de 244 millions de dollars introduite dans la comptabilité de la BCC n'était pas non plus précisée. Cette version embryonnaire du plan de soutien ne fixait pas la durée des bons de souscription accordés à la SADC pour compenser l'utilisation de ses fonds. Il est compréhensible que la première version

de M. McLaughlan n'ait pas été très détaillée. Celui-ci ne pouvait supposer que le gouvernement du Canada affecterait des fonds publics à un programme de sauvetage et il ne pouvait donner à penser qu'il supposait que ses concurrents, les grandes banques, feraient de même.

La SADC a donné son accord provisoire à ce plan général le matin du 21 mars. Elle acceptait d'y contribuer jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars, à condition que les banques à charte et la province de l'Alberta y participent également. La résolution du conseil d'administration contenait une réserve selon laquelle la valeur estimée des pertes sur prêts de la BCC devrait être « confirmée par les études entreprises » par les représentants de l'inspecteur général. Elle contenait également d'autres réserves qui ne sont pas pertinentes à la question qui nous occupe.

Entre temps, M. McLaughlan avait préparé une autre version de ce plan, datée du 20 mars, à l'intention d'un représentant de la Banque du Canada et de M. Macpherson. Il y était mentionné que la somme de 244 millions de dollars constituait le paiement du prix d'achat des « pertes totales sur prêts » et une participation aux bénéfices de la BCC jusqu'à concurrence de 244 millions de dollars, moins les sommes recouvrées sur les prêts visés par le programme de soutien.

Après que la SADC eut approuvé sa participation au projet de programme, le gouverneur de la Banque du Canada a, l'après-midi du jeudi 21 mars 1985, invité les chefs de la direction des six grandes banques à une réunion qui devait se tenir le lendemain dans les bureaux de la Banque du Canada.

Au cours de la semaine qui suivit la visite de McLaughlan à Ottawa le 14 mars, de graves problèmes s'étaient accumulés :

a) Les autorités publiques n'avaient pris aucune décision–sauvetage ou liquidation–à l'égard de la banque.

b) Les renseignements dont disposaient les organismes de réglementation n'étaient pas suffisants pour confirmer ou infirmer la situation du portefeuille de prêts de la banque, telle que M. McLaughlan l'avait décrite lors de sa visite.

c) Le fait que la communauté financière soit au courant de la crise obligeait les autorités à prendre une décision.

d) La banque avait préparé rapidement le projet de sauvetage qui n'était alors pas suffisamment avancé pour qu'il puisse être

accepté et appliqué par les organismes publics qui étaient intervenus jusque-là.

e) Aucune décision n'avait été prise au sujet de la possibilité d'affecter des fonds publics à un éventuel programme de sauvetage.

Assistaient à la réunion du 22 mars, le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque du Canada, l'inspecteur général, le sous-ministre des Finances et les chefs de la direction ou les présidents des six grandes banques canadiennes. Le président de la SADC n'avait pas été invité à cette réunion, bien que cet organisme eût préparé quelques jours plus tôt des études comparant le coût de la liquidation de la banque à celui de la poursuite ordonnée de ses opérations pendant une certaine période. Une vingtaine de personnes assistaient à cette réunion. Il semble que toutes aient pris pour acquis qu'il appartenait au gouverneur de la Banque du Canada d'ouvrir la voie et de diriger la conduite de ce dossier, même si cet organisme ne joue qu'un rôle très mineur en cas de liquidation d'une banque insolvable et si la loi ne lui confère que des pouvoirs très limités dans ce domaine. M. Bouey nous a déclaré, comme il l'a fait devant les comités parlementaires, qu'avant ces événements bon nombre de gens pensaient que le gouverneur de la Banque du Canada était comme « l'empereur » du système bancaire canadien. Mais il devait rapidement se rendre compte que la Banque du Canada ne jouait pas un grand rôle dans ces questions.

Le gouverneur Bouey de la Banque du Canada, qui présidait la réunion, a indiqué clairement dès le départ que la question que les participants étaient appelés à trancher était celle de la solvabilité de la banque et non son problème de liquidités. L'inspecteur général rapporta ce que M. McLaughlan avait déclaré au BIGB et à la Banque du Canada au sujet des causes de la crise, c'est-à-dire la radiation d'un montant de 85 millions de dollars pour les prêts américains dans le domaine de l'énergie, qui, combinée aux pertes subies au Canada, épuiserait le capital de la banque. Il fit le point sur ces questions et sur les problèmes que soulevait le portefeuille de prêts et mentionna que la banque avait récemment fait l'objet d'un examen de la part de son propre représentant. Cet examen portait sur les prêts consentis par les divisions canadienne et américaine de la BCC que la banque avait identifiées dans un premier temps comme faisant partie du projet de programme de soutien. À la réunion du 22 mars, l'inspecteur général relata l'essentiel des conclusions du rapport concernant son premier examen des prêts et déclara que ces conclusions faisaient craindre d'autres pertes sur prêts de l'ordre de 60 millions de dollars mais que,

dans l'ensemble, elles confirmaient l'évaluation de la situation des pertes sur prêts qu'avait effectuée le président de la BCC. Les dirigeants de la banque trouvaient préoccupante la situation du portefeuille de prêts de la BCC. M. Allan Taylor, président de la Banque royale, interroga l'inspecteur général au sujet de l'estimation des pertes effectuée par la BCC et demanda si les chiffres de cette dernière étaient « très prudents ». L'inspecteur général répondit que oui. Cette réponse pourrait indiquer que cet organisme de réglementation n'avait pas saisi toute l'importance que revêtait l'état précis du portefeuille de prêts pour l'avenir de la banque. On pourrait aussi y voir une acceptation presque inconsciente de la part du BIGB de l'exactitude des états financiers examinés par les vérificateurs, comme une assurance globale que « tout allait bien ». Outre la question générale de l'attestation des vérificateurs, il a été établi devant la Commission que ces derniers mentionnaient à la banque et au BIGB, à chaque clôture d'exercice, que la direction devrait être « plus prudente ». Naturellement, les dirigeants de banque présents n'étaient pas au courant de ce fait.

L'analyse des travaux effectués par la première équipe d'inspection envoyée par le BIGB (la première des quatre inspections effectuées par les banquiers et coordonnées par le BIGB) fait ressortir une situation très différente. En fait, l'évaluation des pertes sur prêts effectuée le 21 mars 1984 indiquait qu'il faudrait établir des provisions supplémentaires d'un montant de 68 millions de dollars pour les prêts consentis au Canada et de 20 millions pour les prêts aux États-Unis. M. Grant avait réduit l'évaluation relative aux opérations canadiennes d'environ 7 millions de dollars et il est difficile de savoir si ce fait ou les renseignements concernant les résultats américains sont venus à la connaissance du BIGB à Ottawa au cours des discussions. Par ailleurs, étant donné le peu de temps qui avait pu être consacré à cette première inspection, seul un faible échantillon des prêts avait pu être examiné en détail. Il est difficile de comprendre comment les organismes de réglementation et même les représentants des grandes banques et de la Banque du Canada aient pu se lancer dans un programme de sauvetage détaillé en se fondant sur une évaluation qui portait sur un si faible pourcentage des prêts consentis par la banque. Toutes les personnes présentes lors de la réunion du 22 mars se sont déclarées d'accord sur un point. La publicité croissante accordée aux problèmes de la banque exigeait la mise au point d'une solution au cours de la fin de semaine; sinon, il faudrait fermer la banque et lui interdire d'ouvrir ses guichets le lundi suivant. Les participants ont donc eu à déterminer si les renseignements dont ils disposaient étaient suffisants.

M. McLaughlan a assisté à la réunion et décrit la situation actuelle de la banque. L'élément central de la solution qu'il recherchait était un

programme de soutien qui fournirait à la banque une somme d'environ 244 millions de dollars pour compenser toutes les radiations entraînées par les pertes relatives aux prêts dans le domaine de l'énergie qu'il considérait comme imminentes et les radiations auxquelles la banque jugeait nécessaire de procéder à l'égard d'autres prêts en difficulté, dans le but d'accélérer le retour de la banque à la rentabilité. La valeur totale du principal des prêts en question était d'environ 520 millions de dollars. Le capital de la banque était à cette époque d'environ 130 millions de dollars, de sorte qu'il apparaissait clairement, même après un examen très superficiel du problème, qu'à défaut de l'injection de ces fonds la banque deviendrait insolvable. Les discussions tenues lors de cette séance d'ouverture ont été le point de départ d'une longue série de malentendus qui sont demeurés jusqu'aux derniers jours de la banque et qui ont même débordé jusqu'au cours de nos audiences. Le personnel du BIGB, les présidents et les chefs de la direction, ainsi que le personnel de la Banque du Canada semblent avoir compris le projet de soutien comme voulant dire que la banque, après avoir reçu la somme de 244 millions de dollars, liquiderait les prêts visés par le plan de soutien et remplacerait ainsi le principal perdu et réduirait la perte de revenu que ces prêts représentaient. La note de service du 20 mars de M. McLaughlan à l'intention du BIGB et de la Banque du Canada semble parler d'un programme de ce genre et ne peut raisonnablement s'interpréter comme si elle autorisait la banque à accepter une somme de 244 millions de dollars des participants au plan de sauvetage pour ensuite liquider graduellement une partie des prêts, en liquider rapidement d'autres, en radier d'autres en partie, de façon à ramener les intérêts produits à un niveau proche du taux du marché. En bref, les parties au programme de sauvetage s'attendaient à ce que la banque liquide les droits qu'elle conservait dans les prêts visés par le programme de soutien, tandis que la banque s'attendait à conserver certains de ces droits pendant qu'elle recevrait des remboursements progressifs et à conserver d'autres prêts s'ils produisaient des intérêts proches des taux d'intérêts du marché. Ce n'était là qu'un malentendu parmi tant d'autres. En dépit des efforts déployés par M. McLaughlan, au cours et à la suite de la fin de semaine des 22, 23 et 24 mars, pour préciser les modalités du projet de programme de soutien, celles-ci sont demeurées ambiguës. Les modalités préconisées par M. McLaughlan auraient donné à ce programme de meilleures chances de succès. En raison de leur structure, les réunions ont donné ces résultats défavorables.

M. McLaughlan quitta la réunion avant qu'on ait pris une décision. Il retourna immédiatement à Edmonton, dans le but, on peut l'imaginer, d'obtenir l'autorisation du conseil d'administration à l'égard d'un éventuel accord et peut-être également, même si cela n'est pas très clair,

pour s'efforcer d'amener les détenteurs d'obligations non garanties à accepter, pour les obligations en circulation, un rang inférieur à celui du programme de soutien. Les représentants des grandes banques quittèrent la réunion pour revenir avec une contre-proposition. Ils étaient disposés à participer à un programme comprenant une avance de fonds de 255 millions de dollars dont 75 millions seraient puisés par la SADC sur des fonds dont les banques étaient les principaux bailleurs. Le solde de 180 millions serait réparti également entre le gouvernement du Canada, la province de l'Alberta et les six grandes banques. Pour que ce projet voie le jour, les détenteurs d'obligations non garanties devaient accepter que leur créance ait un rang inférieur aux avances consenties par les parties au programme de soutien.

Au cours de ces échanges et des discussions ultérieures, on avait supposé, après avoir fait une demande en ce sens, que l'inspecteur général procéderait à un examen complet du portefeuille de prêts de la BCC. Les dirigeants de banque avaient accepté à cette fin de fournir une équipe d'agents de crédit qualifiés qui effectueraient un examen des prêts de la banque sous la coordination générale de M. Grant, au siège social d'Edmonton. Il n'a jamais été précisé si cet examen devait porter sur les prêts visés par le programme de soutien ou sur l'ensemble du portefeuille de prêts. Lacune plus grave encore, il n'a pas été précisé si cet examen devait être terminé au cours de la fin de semaine, plus tard au cours des négociations ou pendant l'application d'un programme de soutien qui pourrait être adopté au cours de la réunion. Les discussions et les arrangements qui entouraient la question de l'examen des prêts de la banque laissaient beaucoup à désirer et il est difficile de comprendre comment des banquiers d'expérience et le personnel du BIGB aient pu laisser cette question sans solution après toutes ces réunions et la conclusion de deux accords écrits. Cette question n'a pas été résolue avant la première semaine de juillet. D'aucuns diraient que, d'après les renseignements obtenus par la Commission, cette question n'a jamais été abordée à fond et que l'examen des prêts n'a jamais été mené à terme.

Malgré cette lacune flagrante dans la collecte des renseignements essentiels pour la conception et la mise en place d'un plan de sauvetage de la BCC, ce plan a démarré. Toute cette opération est d'autant plus remarquable que, confrontés à des faillites bancaires semblables, les organismes de réglementation bancaire du Royaume-Uni et des États-Unis avaient réagi, peu de temps avant l'affaire de la BCC, avec des plans précis comportant une évaluation détaillée de la véritable valeur de l'actif des banques en faillite et une évaluation objective des raisons de ces faillites. Dans les deux cas, cette dernière évaluation avait

entraîné le remplacement immédiat de la direction et, par la suite, l'annulation de toutes les actions en circulation des banques qui risquaient la liquidation.

Il est évident que la nature et l'ampleur du programme de soutien dépendaient de la situation des prêts de la banque. Si le montant de 244 millions de dollars évalué par M. McLaughlan s'avérait très inexact, le plan ne pouvait réussir. On aurait pu s'attendre que quelqu'un, en l'occurrence l'inspecteur général, pense que les participants, les banques ou les organismes gouvernementaux exigeraient un examen des prêts qu'il fallait, d'après M. McLaughlan, radier pour déterminer si son évaluation des radiations suffirait à ramener la valeur de ces prêts (et en fait du portefeuille de prêts) à des niveaux suffisants. Il est également évident que le programme de sauvetage serait une opération vaine si les prêts visés par le programme de sauvetage ne constituaient qu'une partie de ceux qui posaient des problèmes dans un portefeuille global de quelque 2,3 milliards de dollars. On aurait donc pu s'attendre que M. Allan Taylor et bien d'autres veuillent obtenir, au cours de la réunion ou par la suite, l'assurance de la part d'agents de crédit bancaire compétents que le solde des prêts de la banque lui procurait des revenus et ne mettait pas en danger son capital. Ce qui est surprenant, cependant, c'est que, ni le protocole d'intention du 25 mars 1985, ni l'accord de participation définitif du 29 avril 1985 ne précisaient qu'un examen du portefeuille de prêts de la BCC devait être effectué. Par la suite, les banques ont soulevé cette question auprès de l'inspecteur général et des ministres et, à l'instigation du ministre des Finances, l'exécution d'un examen plus détaillé fut confié à des banquiers qui avaient acquis une longue expérience dans certaines grandes banques mais qui, au moment de cet examen, étaient à la retraite. On n'a cependant jamais procédé à un examen complet de tous les prêts consentis par la banque. Pour expliquer l'omission d'un tel examen dès la mise en place du programme, l'inspecteur général a déclaré que, après que la Banque du Canada et la ministre d'État aux Finances eurent annoncé, le 25 mars, que la banque était solvable et en bonne situation, il aurait semblé étrange que les mêmes autorités ordonnent un examen indépendant des principaux éléments d'actif de la banque.

2. Les inspections du portefeuille de prêts de la BCC

Les inspections effectuées appellent certains commentaires. On a constaté des lacunes dans la communication par le BIGB des résultats des examens des prêts effectués au siège social de la BCC par le

personnel de l'inspecteur général et les personnes sélectionnées par ce dernier parmi le personnel des grandes banques. Comme nous l'avons vu plus haut, l'évaluation terminée le 21 mars et rapportée à la réunion du 22 mars ne faisait pas état de la réduction unilatérale par le BIGB de 7 millions de dollars retranchés des pertes supplémentaires qu'avait proposées l'agent de crédit bancaire qui avait effectué l'examen des prêts de la division des opérations canadiennes. Il semble que M. Grant, qui dirigeait cet examen, ait établi une moyenne entre l'évaluation de ces pertes effectuée par la banque et celle qu'avait faite M. Tallman, employé mis à la disposition de l'inspecteur général par la Banque royale. M. Grant n'avait pas personnellement examiné ces prêts et ne possédait aucune expérience de ce genre de travail. Il ne semble pas non plus que les résultats de l'examen effectué aux États-Unis aient été rapportés au BIGB à Ottawa ou par l'inspecteur général aux dirigeants de banque à la réunion du 22 mars. De là une autre tranche de 20 millions de dollars de provisions pour pertes qui auraient dû être établies et ne l'ont pas été.

La deuxième inspection, effectuée le 24 mars, a été incomplète et les résultats n'en ont pas été communiqués de façon précise aux participants à la réunion. L'écart entre l'évaluation faite par M. McLaughlan des pertes sur prêts établies par la direction et les pertes évaluées par les inspecteurs des banques était tel que les participants à la réunion n'auraient pas mis en oeuvre le programme de soutien proposé, ni même quelque autre programme, s'ils avaient été au courant de tous ces faits.

M. George Hitchman, vice-président de la Banque de Nouvelle-Écosse à la retraite, a dirigé en juillet et en août 1985 une équipe de dirigeants de banque à la retraite qui ont examiné des prêts représentant un capital d'environ 423 millions de dollars. Après cet examen partiel, M. Hitchman et ses collègues ont effectué des projections indiquant que la BCC risquait de subir des pertes pouvant aller de 900 millions à 1 milliard de dollars. On s'aperçoit immédiatement que, si la banque avait été obligée d'établir ne serait-ce qu'un dixième de ces radiations supplémentaires, elle serait devenue insolvable et irrécupérable en dépit du programme de sauvetage tel que conçu.

L'omission de procéder à un examen opportun et efficace du portefeuille de prêts constitue une grave lacune dans la conception et l'exécution de ce programme. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que, d'après M. Hitchman et d'autres personnes, l'examen complet des prêts de la BCC aurait pris plusieurs semaines et exigé une équipe nombreuse d'agents de crédit d'expérience. On peut en conclure

que la procédure adoptée par les participants au programme était gravement lacunaire. Ces éléments semblent également indiquer qu'il aurait fallu inclure deux autres étapes dans le processus de sauvetage de façon à permettre une modification du projet ou son abandon, selon les résultats provenant de l'examen de l'actif-prêts. Au lieu de cela, on s'est contenté de laisser ce programme de soutien incomplet, voire maladroit, suivre son cours.

3. Les lacunes du programme de soutien

En fait, la réalisation des prêts visés par le programme de soutien, que la BCC avait évaluée à un taux de 50 pour 100, n'a été que de 30 à 35 pour 100, ce qui a empêché la BCC d'obtenir des capitaux, quels qu'aient pu être ses projets dans le cadre du plan initial, et d'obtenir les revenus qui lui auraient permis de survivre. Aspect plus grave encore, le manque de précision sur la nature des fonds injectés dans la banque dans le cadre du programme a entraîné un autre tarissement des revenus, ce qui a finalement fait perdre complètement à la banque la confiance du marché monétaire de gros. La BCC se trouvait dans une situation où elle dépendait uniquement de la Banque du Canada pour obtenir des fonds. À son tour, la Banque du Canada dépendait uniquement pour ses garanties d'un portefeuille de prêts dont la valeur réelle était inconnue, mais certainement beaucoup plus faible que celle qui apparaissait dans les états financiers de la banque.

Le programme comportait un certain nombre de lacunes flagrantes. Nous en ferons l'analyse afin de déterminer quels devraient être les éléments d'un programme destiné à sauver une banque qui risque de devenir insolvable.

a. Les mesures de soutien étaient-elles appropriées?

La preuve recueillie par la Commission permet de se demander sérieusement si le programme de soutien comportait les mesures voulues. D'après un premier critère, peut-être trop simple, toute somme inférieure à 500 millions de dollars versée à titre de quasi-capital n'aurait pas suffi. D'après le témoignage du liquidateur, la banque perdait environ 5 millions de dollars par mois au cours de l'exercice financier 1985. Pour enrayer cette perte, il lui aurait fallu consentir des prêts de bonne qualité qui auraient produit un revenu annuel net de 50 à 60 millions de dollars. Si on avait accordé à la banque une somme de 500 millions de dollars sans qu'il faille réduire les avances de trésorerie

ou d'autres éléments de passif, elle aurait eu les fonds nécessaires pour consentir des prêts qui auraient pu produire, en théorie, le revenu nécessaire. D'après la première et la deuxième évaluation du portefeuille de la banque par les dirigeants de banque représentant le BIGB, la banque allait subir des pertes supplémentaires sur prêts d'au moins 116 millions de dollars. La troisième évaluation faisait état de pertes supplémentaires d'au moins 57 millions de dollars pour ce qui est des seuls prêts visés par le programme de soutien. Il est possible que certains de ces derniers prêts inclus soient également compris dans les prêts qui avaient fait l'objet d'inspections antérieurement. D'après la quatrième évaluation, le programme de soutien n'était pas viable. Il semble que la banque ait tellement dépassé le niveau de solvabilité qu'il aurait été impossible en pratique de la sauver.

Il est surprenant que les fonds de « sauvetage » s'élevant à 255 millions de dollars aient été simplement versés par l'entremise de la BCC à la Banque du Canada pour réduire les avances de trésorerie. La banque aurait pu tenter de prêter ces fonds et de bénéficier ainsi d'une marge d'intérêt qui lui aurait permis d'obtenir un revenu dont elle avait tant besoin. Avec les taux favorables pratiqués par la Banque du Canada, elle aurait pu obtenir plus facilement des revenus nets avec les fonds provenant du groupe de soutien. Se contenter de réduire la dette de la banque envers la Banque du Canada ne pouvait constituer un programme de sauvetage efficace. Il aurait également été impossible d'affirmer que le programme lancé le 25 mars avait rétabli la solvabilité de la banque. Les 255 millions de dollars qui ont permis à cette dernière de régler une partie de sa dette créaient dès lors une obligation qui devait nécessiter un prélèvement équivalant sur les prêts consentis en vertu du programme de soutien ou sur le produit de la liquidation de l'actif de la banque en faillite. Le versement de 255 millions ne saurait dont être pris en compte dans l'évaluation de la solvabilité ou de la non-solvabilité de la banque. Les fonds accordés dans le cadre du programme n'ont rien changé à la situation dans laquelle celle-ci se trouvait alors. L'inspecteur général a donc eu tort de déclarer la banque solvable sur réception des 255 millions de dollars. Il faut en effet garder à l'esprit que, aux termes des accords provisoire et définitif, cette somme venait s'ajouter aux autres obligations de la BCC. Même si la réduction de sa dette à l'égard de la Banque du Canada était susceptible d'améliorer ses revenus, les prêts de soutien consentis dans les circonstances découlant des accords précités ne devaient, contrairement à ce que dit la lettre de l'inspecteur général, produire aucun effet quant à la solvabilité de la BCC. Les pertes subies mois après mois par la banque ne laissaient guère supposer d'accumulation de revenus pouvant changer quoi que ce soit sur le plan de la solvabilité.

b. Traitement du revenu provenant des prêts visés par le programme de soutien

Dans l'esprit de M. McLaughlan, son plan de sauvetage devait permettre à la BCC de percevoir et de comptabiliser à titre d'intérêts les sommes perçues sur les prêts dont la valeur avait été réduite dans le cadre du programme de soutien. Les grandes banques adoptèrent une autre interprétation : toutes les recettes relatives aux prêts devaient être affectées en priorité au remboursement du capital, conformément aux directives applicables du BIGB, et à celui des fonds avancés par le groupe des participants. Il s'agissait là d'un élément de l'accord en majeure partie non documenté qui avait été accepté officieusement à titre accessoire à la contre-proposition faite par les grandes banques le 22 mars 1985. M. McLaughlan n'était pas présent à ce moment-là et cette modalité n'a donc pu faire l'objet de négociations entre ce moment et celui de la signature de l'accord final, le 29 avril 1985.

Cette disposition a eu de graves répercussions sur les opérations de la banque. Celle-ci ne pouvait déclarer de revenus parce qu'elle ne touchait aucun intérêt des prêts visés par le programme de soutien, ni de ceux consentis grâce aux capitaux frais qui lui avaient été avancés. En l'absence de revenus, la banque ne pouvait attirer de dépôts et, sans dépôts, elle ne pouvait continuer à exercer ses activités. La preuve indique par ailleurs que l'incapacité de tirer un revenu de certains prêts a obligé la BCC à liquider ces prêts plus rapidement et donc à subir des pertes supérieures à celles qu'elle avait prévues.

Il est compréhensible que la position de force de l'établissement en détresse soit faible ou nulle dans la négociation, avec le sauveteur, des obligations qui vont découler pour chacun du programme de sauvetage. Par contre, les sauveteurs devaient savoir qu'un programme de sauvetage qui ôtait à la banque toute possibilité de produire des revenus serait totalement inefficace. Cependant, selon toute probabilité, cet élément n'a pas été un des facteurs déterminants de la faillite de la banque, principalement parce que l'effondrement a suivi de si près la mise en place du programme de soutien et qu'il peut être attribué à une combinaison de diverses autres causes.

c. Bons de souscription

D'après la direction de la BCC, les bons de souscription qui devaient être émis aux grandes banques (à la SADC, selon le plan initial) auraient eu pour effet d'empêcher la BCC d'avoir accès au marché des capitaux pour une période de « 20 à 25 ans ». Le prix de ces

bons est passé de 3 $ l'action qu'il était dans le premier projet de M. McLaughlan à 25 cents l'action dans l'accord définitif. La période d'exercice des bons est passée de 5 à 10 ans avant la signature de l'accord. Le président du conseil d'administration, M. Paine, a déclaré que ces bons de souscription ôtaient toute valeur aux actions que détenaient les actionnaires actuels et il a poursuivi en qualifiant d'exorbitantes les conditions dont ces bons étaient assortis.

Ces bons soulevaient un grave problème. Il fallait en effet que ces avances de fonds considérables, consenties dans des circonstances assez risquées, puissent leur procurer certains avantages pour que les actionnaires des grandes banques voient ce projet d'un oeil favorable. Sinon, pourquoi une banque viendrait-elle en aide aux actionnaires d'un concurrent? Par définition ou presque, la banque était insolvable ou sur le point de le devenir au moment où l'on a mis en oeuvre ce programme de sauvetage et il en aurait probablement été de même quel que fut le programme adopté. Par conséquent, les actionnaires de cette banque avaient déjà perdu leur investissement. On peut par ailleurs s'interroger sur la nature des objectifs poursuivis, sinon sur leur moralité, lorsqu'on a substitué l'idée initiale de M. McLaughlan, selon laquelle ces bons de souscription devaient être émis en faveur d'un établissement public, la SADC, pour être ensuite vendus (apparemment dans le secteur privé) après le redressement et la réorganisation de la banque, à l'idée d'émettre ces bons à des concurrents de la BCC. La banque concurrente serait obligée de vendre sur le marché les actions ainsi acquises puisque la *Loi sur les banques* interdit à tout actionnaire d'avoir une participation supérieure à 10 pour 100 et interdit formellement à une banque de détenir des actions d'une concurrente.

Les différentes méthodes utilisées récemment pour remédier aux problèmes des banques insolvables, par la *Bank of England* et la *FDIC* des États-Unis, ont toutes eu pour effet de déposséder les actionnaires. Compte tenu de l'approche choisie par l'inspecteur général et par la Banque du Canada, il était peut-être difficile de démontrer de façon décisive l'insolvabilité de la banque et la perte totale de valeur des actions en circulation. Dans cette optique, la solution la plus simple était celle des bons de souscription, même si ceux-ci devaient être émis à des concurrents de la BCC. Si l'on voulait, grâce à ce programme de sauvetage, maintenir à flot la BCC à titre de banque indépendante de l'annexe A, il est difficile de voir comment ces bons de souscription auraient permis de réaliser cet objectif, sauf si les banques s'étaient toutes entendues sur le moment et la méthode propices à la vente de ces bons à des acheteurs acceptables aux termes de la *Loi sur les banques*.

Par définition, on met sur pied un programme de sauvetage lorsqu'il y a insolvabilité ou que celle-ci est inévitable et imminente. Les actionnaires d'une banque devenue insolvable ont forcément perdu leur investissement. Par conséquent, avant d'injecter des fonds publics ou même privés dans une banque insolvable pour lui permettre de continuer d'exercer ses activités, il conviendrait d'annuler les actions en circulation ou de les transférer aux sauveteurs ou à un fiduciaire qui les conserveraient pour les remettre en circulation à un moment propice; naturellement, les actionnaires auraient le droit de participer au plan de sauvetage en y contribuant du capital frais selon les mêmes critères que les autres sauveteurs.

Dans ce cas-ci, par nécessité probablement et compte tenu du manque de renseignements précis concernant la valeur de l'actif et du délai très court dont on disposait pour intervenir, le plan ne prévoyait aucune mesure concernant directement la situation des actionnaires et se bornait à prévoir un mécanisme qui pourrait être utilisé par la suite pour faire disparaître pratiquement les droits de ces derniers. Cette méthode offrait en outre l'avantage de tourner les dispositions de la *Loi sur les banques* qui interdisent aux banques d'acquérir des actions d'un établissement. En outre, il est possible que la SADC n'ait pas eu en vertu de la loi le pouvoir d'acquérir les actions de la BCC, peut-être même à titre de fiduciaire.

d. Priorité des créanciers dans une situation d'insolvabilité

La nature juridique du versement de 255 millions de dollars, qui n'était pas précisée dans le plan de sauvetage, soulève un autre problème. Les banques considéraient que leur apport de 60 millions devrait avoir un rang identique, en cas d'insolvabilité, à celui des fonds des déposants de la banque. Comme M. McLaughlan l'a immédiatement fait remarquer, un tel accord devait apparaître dans le bilan de la BCC, et les investisseurs éventuels réfléchiraient longtemps avant d'avancer des fonds à une banque qui devait faire face à une réclamation aussi importante et de rang égal, sinon supérieur, à celle des déposants en cas de liquidation. Le programme de soutien aurait dû qualifier ces fonds de prix d'achat non recouvrable ou d'avance de capital, ou encore de dette de rang inférieur remboursable uniquement sur les bénéfices. Ce dont la BCC avait besoin en cette période de crise était un prêt sans recours représentant un apport de capital remboursable uniquement sur les bénéfices futurs et non un prêt qui conserverait cette qualité et deviendrait exigible au moment où la banque ferait face

à d'autres difficultés. M. Taylor a reconnu le bien-fondé de cette critique et, parlant en son nom personnel uniquement, il s'est dit d'accord pour réexaminer cette question si l'on constatait qu'elle nuisait à la capacité de la BCC de recevoir des dépôts.

e. Rapports avec les grandes banques

Il est surprenant que la déclaration d'intention et l'accord de participation n'aient pas mentionné le maintien des accords de crédit interbancaires existants entre la BCC et les grandes banques. Pour ces dernières, le programme de soutien était l'unique source de leurs obligations envers la BCC, ce qui est fort raisonnable. Le fait que, à la différence de la contribution de la Banque du Canada, la leur ne leur accorde pas un rang prioritaire aux termes de la *Loi sur les banques* vient appuyer cette interprétation. En fait, les grandes banques ont cessé de soutenir la BCC ou n'ont pas renouvelé les accords expirés, malgré les demandes instantes du gouverneur de la Banque du Canada. Certaines personnes qui ont témoigné devant la Commission ont déclaré que le retrait de ce soutien nuisait à la BCC dans ses démarches auprès du marché monétaire. Les déposants éventuels, en particulier ceux de l'extérieur du Canada, ont tôt fait de réaliser que les grandes banques canadiennes n'avaient pas renouvelé les accords conclus avec la BCC avant la mise en place du programme de soutien. Cette question, tout comme bien d'autres qui se rapportent à ces événements, risque d'être examinée par d'autres instances à l'avenir. Aussi convient-il de ne formuler pour le moment aucun autre commentaire à ce sujet. Il n'est pas clairement établi que cette omission ait été une cause importante de l'échec du programme de soutien.

f. Non-participation de la SADC

La SADC avait, plus que tout autre organisme fédéral, l'expérience récente de la liquidation d'établissements financiers qui étaient soumis à la surveillance des organismes de réglementation fédéraux. Cependant, cet organisme n'a participé que de façon très indirecte aux négociations ou, pour être plus précis, aux délibérations qui sont à l'origine du plan de sauvetage. Il est possible que « des personnes ayant une expérience de la liquidation » eussent pu faire remarquer les graves défauts que nous avons mentionnés plus haut et le fait de ne pas avoir invité officiellement cet organisme à participer à l'élaboration et à l'exécution du plan est peut-être une sérieuse lacune.

g. Maintien du personnel de direction

Par définition, un plan de sauvetage doit avoir pour premier objectif de rétablir la confiance dans la banque et dans sa viabilité. L'injection de nouveaux capitaux permet d'atteindre le second objectif, alors que le premier exige un changement de direction. Les investisseurs ne pouvaient s'attendre à une amélioration de la situation avec la même équipe qui, pensait-on, avait mis la banque en mauvaise posture. C'est ce qui ressort des témoignages rendus devant la Commission et de l'expérience du Royaume-Uni et des États-Unis. Cette affirmation n'est pas un jugement sur la qualité de la gestion, mais simplement l'énoncé d'une des réalités du marché monétaire.

h. Inspections

Comme nous l'avons mentionné plus haut, au cours des négociations relatives à l'élaboration du programme de soutien et pendant l'application de ce plan, le BIGB a fait procéder à quatre inspections du portefeuille de prêts de la banque. Les deux premières ont été effectuées par des dirigeants de banque en activité ayant l'expérience du crédit dans les grandes banques canadiennes. La troisième inspection était accessoire aux travaux effectués par les représentants spéciaux nommés en vertu de l'accord de participation. La dernière équipe nommée par l'inspecteur général était composée de dirigeants de banque à la retraite qui avaient eux aussi travaillé à titre d'agents de crédit dans les services de prêt des grandes banques.

Les rapports rédigés à la suite de ces inspections avaient tous un élément en commun. Tous leurs auteurs avaient constaté que le portefeuille de prêts était gravement surévalué au bilan et qu'il faudrait établir pour la plupart des prêts examinés d'importantes provisions pour pertes. Ces rapports portaient sur les prêts visés par le programme de soutien et sur d'autres prêts. Toutes ces inspections ont été entourées d'une certaine confusion :

i) Les deux premières ont été effectuées rapidement et les équipes qui en étaient chargées ne savaient trop bien quels prêts il leur fallait examiner.

ii) Aucune équipe ne connaissait précisément l'objet de l'examen à effectuer ni ne savait quels étaient les aspects de ces prêts qui intéressaient l'inspecteur général. Par exemple, aucune ne savait s'il lui fallait classifier à nouveau les prêts en appliquant sa propre méthode d'évaluation; s'il fallait pondérer et ajuster les provisions

particulières; si elle devait évaluer les décisions prises par la direction de la BCC en matière de capitalisation des intérêts et d'honoraires.

iii) Dans certains cas, les rapports communiqués à l'inspecteur général, aux participants à la réunion de sauvetage et au ministre d'État aux Finances n'ont pas été mis par écrit et, dans le cas des deux premiers examens à tout le moins, n'ont pas été transmis avec précision et dans tous leurs détails.

iv) Un des inspecteurs a indiqué dans son rapport du mois de juin, de sa propre initiative semble-t-il, qu'il avait constaté une capitalisation excessive des intérêts, ce qui n'a pas été porté à l'attention des participants à l'entreprise de sauvetage et n'a entraîné aucune réaction de la part des organismes de réglementation.

v) Comme nous l'avons mentionné plus haut, le personnel du BIGB a, au cours du premier examen, réduit les provisions qu'avait recommandées un inspecteur indépendant spécialiste de ce domaine. Cela s'est produit au cours des réunions du groupe de soutien, qui avaient pour objet de déterminer s'il y avait lieu de sauver la banque. D'après les preuves obtenues, cette réduction n'a jamais été communiquée aux participants. Dans un autre cas, au cours de la troisième inspection, les provisions de 50 millions de dollars qu'avait recommandées un inspecteur ont été réduites de 17 millions. Le BIGB et la banque étaient d'accord sur l'inutilité d'établir immédiatement des provisions sur le solde de 33 millions de dollars, même si l'inspecteur était d'avis contraire. C'est le personnel du BIGB qui était à l'origine de ces négociations. Il semble qu'aucun de ces faits n'ait été communiqué aux membres du groupe de soutien.

Il y a eu d'autres inspections ou examens des opérations de la banque après l'adoption des mesures de soutien. Une banque de l'annexe B intéressée à examiner la possibilité d'une fusion a étudié la situation de la BCC et déclaré au ministre des Finances qu'il avait « une banque défunte » sur les bras. M. MacGirr, le liquidateur nommé par la Cour du banc de la Reine de l'Alberta, a déclaré devant la Commission qu'un grand nombre de prêts n'avaient pas fait l'objet de provisions suffisantes, c'est-à-dire qu'ils étaient surévalués dans le bilan, et que la réalisation des prêts visés par le programme de soutien donnerait des sommes bien inférieures à celles qu'avait prévues la direction de la BCC dans son projet de plan de sauvetage.

C'est ainsi que les renseignements communiqués aux participants du programme de sauvetage indiquaient clairement que, même après les réductions unilatérales de certaines provisions particulières par le BIGB, même si le rapport Hitchman avait grossièrement surévalué les pertes et même si les résultats des examens effectués avaient été reportés trop largement sur l'ensemble du portefeuille de prêts, le capital de la banque avait néanmoins disparu. Tous ces dirigeants de banque d'expérience en sont arrivés à la même conclusion, à savoir que le portefeuille de prêts était largement surévalué dans les états financiers de la BCC. Le 1er août 1985 au plus tard, la seule question qui se posait encore était celle de savoir depuis combien de temps cet établissement se faisait passer pour une banque solvable.

Les commentaires d'un des inspecteurs spéciaux, M. J.R. Johnston, et la réaction de l'inspecteur général à ces commentaires illustrent bien les problèmes qui ont entouré l'opération de sauvetage. Les rapports communiqués à l'inspecteur général les 7 et 24 juin contiennent certains commentaires particulièrement pertinents à l'évaluation du programme de sauvetage :

i) les politiques qui avaient placé la banque dans une situation difficile ne semblaient aucunement avoir été modifiées; et

ii) il était important d'examiner le reste des prêts du portefeuille, c'est-à-dire, les prêts non visés par le programme de soutien.

Nous ne savons pas si les participants au programme de soutien, à l'exception de l'inspecteur général, ont eu accès à ces rapports. Nous savons cependant que les grandes banques avaient insisté pour qu'on effectue un examen des autres prêts du portefeuille de la BCC au cours des négociations et jusqu'au milieu du mois de juin au moins. Ce n'est toutefois qu'à la mi-août que l'inspecteur général devait recevoir un premier rapport complet sur l'état de l'actif-prêts de la banque.

4. Le rapport Hitchman

Ce rapport est le résultat de l'examen le plus approfondi qui ait été fait du portefeuille. La direction de la BCC a accepté bon nombre des provisions particulières proposées à l'occasion de cet examen et d'autres effectués antérieurement. Elle a critiqué les autres décotes proposées, affirmant qu'elles étaient fondées sur des pratiques courantes dans les six grandes banques mais inexistantes dans les petites. La direction a en outre critiqué le processus même d'inspection : les examens ont été effectués à la hâte; ceux qui les ont faits ont commis beaucoup d'erreurs

de calcul; dans biens des cas, ils n'ont pas consulté les dossiers des succursales, mais s'en sont tenus uniquement aux fiches sommaires du siège social; l'évaluation des prêts et des garanties détenues par la banque a été faite selon un contexte de liquidation, et non de pleine exploitation; et l'extrapolation des résultats découlant des examens effectués par l'équipe Hitchman sur 84 prêts en vue d'établir le montant des provisions particulières à prévoir à l'endroit de l'ensemble du portefeuille de prêts était déraisonnable.

L'équipe Hitchman avait reçu de l'inspecteur général la directive d'évaluer les prêts selon un contexte de pleine exploitation, et non de liquidation. M. Hitchman a lui-même déclaré : « [...] il ne s'agit pas de rapports sur une liquidation. Nous faisons une évaluation sensée visant à déterminer, selon un contexte de pleine exploitation, quel niveau peuvent atteindre les pertes sur ce plan » (traduction). Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'extrapolation de M. Hitchman était raisonnable, car sa conclusion générale qualifiant la banque d'insolvable est exacte. Il faut souvent prendre des risques lorsqu'on détermine l'importance de l'échantillon qui doit servir à décrire un ensemble. M. Hitchman a affirmé que, pour examiner tous les prêts, il aurait fallu deux ou trois mois à une équipe de 20 à 30 inspecteurs. L'approche qu'il a adoptée semble raisonnable. Il est également raisonnable de réduire toutes les variables par mesure de prudence. En fait, M. Hitchman incite le lecteur de son rapport à conclure que la BCC avait besoin de provisions s'établissant entre 900 millions et un milliard de dollars « ou correspondant à un quelconque pourcentage raisonnable de ce montant » (traduction). Au-delà d'une marge raisonnable susceptible de discussion, il existe une somme considérable de données appuyant les conclusions de M. Hitchman. Ainsi, l'une de ses équipes signalait dans son rapport au sujet de la succursale de Halifax :

> Si la qualité des prêts de toutes les succursales est la même qu'à celle de Halifax, la possibilité de survie de la banque semble lointaine, du simple fait que le pourcentage des prêts non productifs et des décotes sera énorme par rapport à l'actif actuel. Peut-être les prêts consentis par la succursale de Halifax s'écartent-ils de la norme de ceux faits par les autres succursales, mais les quelques prêts consentis à Edmonton et que nous avons examinés comportent des risques trop élevés que nous évaluons en deçà des cotes applicables actuellement à la BCC. (Traduction)

Fait important à noter, le rapport Hitchman porte également sur les rapports internes de la banque dans lesquels on peut voir que des prêts totalisant 722 millions de dollars (soit environ le tiers de l'ensemble du portefeuille) étaient en difficulté et qu'un bon nombre de ces prêts, s'élevant à environ un demi-milliard de dollars, étaient non productifs.

M. Hitchman avait prédit avec exactitude dans son rapport qu'il y aurait « des pertes très importantes en 1985 ». (Traduction)

Les responsables de la réglementation ne pouvaient se contenter d'écarter ce rapport. L'importance du programme de sauvetage ne correspondait nettement pas à celle du désastre que l'on voulait éviter. La recommandation de M. Hitchman (que M. Korthals avait mentionnée au cours des séances cruciales tenues les 22 et 24 mars), selon laquelle il fallait revoir la composition du conseil d'administration et de la direction de la BCC, est venue trop tard. Faute de mécanisme permanent visant à mettre en oeuvre le programme de soutien et à en superviser l'application, le rapport Hitchman n'a pas été porté à la connaissance des participants. La ministre d'État aux Finances, qui avait reçu le rapport final le 12 août, a décidé de ne pas le diffuser; aussi la direction de la BCC n'en a-t-elle pas reçu copie. La ministre n'a pas demandé à M. Hitchman d'examiner ce rapport avec elle, bien qu'elle ait discuté avec ce dernier de son rapport provisoire en juillet. Elle estimait, avec raison d'ailleurs, que toute révélation du contenu de ce rapport serait très préjudiciable à la banque. Aussi ne l'a-t-elle pas diffusé.

À tout événement, parmi les nombreuses critiques formulées par la direction de la BCC, même si on leur attribue leur pleine portée et toute la crédibilité qu'elles méritent, aucune ne peut ramener le rapport à des proportions insignifiantes. L'équipe Hitchman était compétente. En dépit des circonstances entourant sa mise sur pied et des pressions auxquelles elle a été soumise dans son travail, le rapport est tout à fait cohérent, bien structuré et, en ce qui a trait aux principales questions, rigoureux. Le contre-interrogatoire touchant le rapport et son auteur est allé au fond des choses et a été mené de façon libre. L'objectivité de l'équipe Hitchman est demeurée inattaquable. Les motifs de ses membres n'ont pas été mis en doute et ceux-ci n'avaient aucun intérêt à protéger, du moins aucun qui n'ait été mis au jour.

Au début d'août 1985, M. McLaughlan a admis qu'il faudrait radier une somme de 200 millions de dollars de pertes additionnelles sur les prêts, dont 100 millions sur les prêts visés par les mesures de soutien. À cette époque, le capital de la banque était d'environ 120 millions de dollars. Tout chiffre supérieur n'a aucune portée pour ce qui est de la question de la solvabilité, mais uniquement sur celle de l'opportunité de la tentative de sauvetage de la banque. Il est utile d'examiner le rapport Hitchman et ses conclusions du point de vue d'une personne étrangère à l'opération elle-même et, encore une fois, ne possédant aucun intérêt apparent à l'égard de la détermination du bien-fondé de ce rapport.

Telle était la situation du liquidateur, M. MacGirr. Après avoir exercé ses fonctions pendant environ trois mois, ce dernier a déclaré que les provisions particulières de 65 millions de dollars établies par la BCC elle-même en date du 31 août 1985 étaient « nettement insuffisantes ». Il s'est dit étonné du chiffre des prêts non productifs figurant dans les états financiers de la banque à la clôture de l'exercice 1984, ce qui l'a poussé à dire : « Ce qui m'étonne c'est que la banque ait accumulé ces prêts [soit ceux qui étaient visés par le programme de soutien] avant le 31 mars 1985, puisque, selon les dires mêmes de la banque, les prêts visés par ce programme étaient les pires ». (Traduction) L'examen des comptes de la banque l'a amené à formuler certaines conclusions précises :

a) « Suivant n'importe quel critère, [la banque était] complètement insolvable le 31 août 1985 [...] elle l'était d'ailleurs probablement le 31 mars 1985 et je me demande d'ailleurs si elle ne l'était pas déjà le 31 octobre 1984 ». (Traduction)

b) Certaines mesures que la banque avait prises ou évité de prendre le laissaient perplexe, mais il a supposé que « la réalité qui touchait tout le monde » expliquait probablement la constatation soudaine de la nécessité d'établir des provisions particulières à l'égard des prêts sur une grande échelle.

c) Même si l'on avait ajouté 100 millions de dollars au programme de soutien, on n'aurait pas sauvé la banque.

d) Même si le liquidateur n'était pas d'accord avec tous les calculs et conclusions contenus dans le rapport Hitchman, il a déclaré avec beaucoup de circonspection qu'il ne voulait pas ergoter au sujet des conclusions de ce rapport afin d'éviter de masquer le fait crucial que le rapport Hitchman proposait la bonne solution et que la BCC était alors insolvable ou, à tout le moins, « dans une situation financière très difficile ». (Traduction)

Il est bien évident que le liquidateur ne pouvait, en sa qualité, formuler publiquement son opinion sur la valeur réelle que comportaient sur le marché les garanties qu'il détenait à titre de liquidateur de la banque. Son rôle consistait à en obtenir la meilleure valeur possible sur le marché. Les observations qu'il a faites, cependant, corroborent la conclusion selon laquelle les décotes nécessaires étaient de plusieurs fois supérieures au capital de la banque.

5. Conclusion

Il devient donc évident qu'aux réunions des 22 et 24 mars, on a sous-évalué la gravité des difficultés de la BCC. M. Utting, vice-président du conseil et vice-président directeur à la retraite de la Banque royale, a présenté un rapport à la BCC en août dans lequel il affirme que cette erreur d'évaluation a été commise à l'extérieur de la BCC. La chose est possible, mais l'erreur peut fort bien se fonder sur des faits qui trouvaient en partie leur écho au sein de la direction de la BCC. Dans une lettre datée du 28 août 1985 et adressée au ministre des Finances, le gouverneur Bouey a déclaré ce qui suit : « [...] étant donné que les éléments de preuve que nous possédons actuellement montrent clairement que les causes de la situation actuelle existaient déjà au moment où ont été données les assurances officielles [...] » (Traduction) Le gouverneur fait ici allusion au communiqué de presse du 25 mars 1985. Puis il poursuit en ces termes : « Mais dans cette affaire, le fait est que la situation de la BCC était beaucoup plus grave qu'on ne l'avait estimé dans le processus qui a mené à l'établissement du programme de soutien ». (Traduction) Ce qui s'ensuivit forcément est que la direction de la banque, premier maillon de la chaîne d'information, et l'inspecteur général n'ont pas fourni aux participants des réunions portant sur le programme de soutien tous les renseignements dont ceux-ci auraient eu besoin pour bien évaluer les chances de succès d'une opération de sauvetage. Le compte rendu des témoignages fourmille d'exemples en ce sens.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'inspecteur général a reçu le rapport du *Federal Reserve Board* (*FRB*) sur l'agence de L.A. le 7 mars 1985. Des discussions avaient eu lieu avec le *FRB* en février 1985. À la réunion du 22 mars, l'inspecteur général a informé les participants que la faillite soudaine de la BCC était attribuable à la détérioration imprévue et brusque des arrangements touchant les prêts consentis en Californie dans le secteur de l'énergie, par suite de la réduction initiale de un dollar le baril effectuée par l'OPEP sur le prix du pétrole, et que la banque avait été mise au courant de cette crise à Los Angeles au début de février et à Edmonton le 23 février. Selon les témoignages reçus par la Commission, l'inspecteur général n'a pas dévoilé à la réunion l'existence du rapport du *FRB*, lequel est fondé sur des données remontant au mois d'octobre. Le *FRB* en était alors venu à la conclusion que, non seulement l'avenir de l'agence de L.A. était-il menacé par la situation mise au jour par l'examen de 1984, mais que l'état de cette agence menaçait l'existence même de la banque. Cependant, aucun de ces renseignements n'a été fourni aux réunions des 22 et 24 mars au cours desquelles a été prise la décision de venir à la

rescousse de la banque. De plus, comme on l'a mentionné précédemment, les résultats de l'examen des prêts n'étaient pas connus de façon suffisamment détaillée des participants.

D'après le peu de renseignements qui ont été communiqués avant et pendant la réunion, il est difficile de s'imaginer comment les participants auraient pu élaborer un programme détaillé et sensé qui aurait eu quelque chance de succès. Le concept adopté était, comme le montreront les faits qui surviendront peu de temps après, au mieux à demi mûri. La banque agonisait parce que son portefeuille de prêts ne pouvait lui procurer les revenus nécessaires pour soutenir ses activités. Par ailleurs, cette baisse subite de revenus lui enlevait tout moyen d'attirer les déposants. Ainsi privée de dépôts, la BCC ne pouvait consentir de nouveaux prêts, productifs ceux-là, ce qui lui enlevait toute chance de survie. Le programme de soutien visait donc à suppléer à cette lacune et, par là, à protéger et à renouveler le capital. Selon la loi, les banques ne pouvaient fournir de capitaux; de même, les organismes gouvernementaux étaient-ils empêchés de le faire, d'un point de vue tant légal que pratique. On a donc eu recours à ce qui s'est révélé être un prêt à long terme qui serait remboursé à l'aide des sommes que l'on prévoyait recouvrer des mauvaises créances et des recettes futures. L'argent ainsi injecté ne pouvait donc être considéré comme du capital et devait servir uniquement à réduire les avances de trésorerie. La somme de 255 millions de dollars était donc simplement une avance de trésorerie et, comme le gouverneur Bouey l'a déclaré à l'ouverture de la réunion du 22 mars, le problème se situait sur le plan non pas des liquidités, mais bien de la solvabilité. Tels étaient les principes qui sous-tendaient le programme au sortir des réunions tenues durant cette fin de semaine-là. D'autres difficultés ont par la suite surgi. En termes généraux, elles fournissent certains enseignements pour l'avenir, ce à quoi la Commission reviendra dans ses recommandations.

1. Aucun dirigeant n'était (sur le plan légal ou pratique) investi du pouvoir de diriger l'élaboration du programme à partir du début de la planification jusqu'à l'achèvement de l'exécution du plan qui serait retenu ultimement. Par conséquent, la direction du programme n'avait été confiée à aucune autorité ayant pour instruction de faire rapport aux participants de façon périodique, ni même à quelque moment que ce soit.

2. Aucun comité composé de représentants des participants n'avait été établi et chargé de recevoir les rapports d'étape du directeur du programme. Les participants n'avaient pas, non plus, donné de directives précises à l'inspecteur général en ce qui a trait à la

collecte des renseignements et à la surveillance du programme de soutien et l'on n'avait pas, non plus, prévu de méthodes ou de mécanismes précis en vue de modifier le programme si on jugeait nécessaire de le faire par suite de la surveillance exercée.

3. Dans la conception du plan de sauvetage, on avait supposé que la direction en place au sein de la BCC serait capable de mener à bien les affaires de la banque par la suite. Même si cette hypothèse était exacte, certains affirmeront que, pour regagner la confiance des déposants, il aurait fallu que, dans la mise en oeuvre du plan, on prévoie remplacer les principaux dirigeants de la banque et, à tout le moins, renforcer son conseil d'administration.

4. Même si le programme de sauvetage s'est heurté à de graves difficultés à l'étape de la planification, les préparatifs du BIGB en vue de la réunion laissaient nettement à désirer. Les participants n'avaient pas en main les statistiques connues au sujet de la BCC, ni le rapport écrit et détaillé reçu des représentants du BIGB à Edmonton avant la réunion, même si ce rapport devait être terminé le 21 mars ou, du moins, avant la réunion du 24 mars. Il n'a nullement été question de documents essentiels tels le rapport du *FRB* sur les opérations de la banque en Californie. En bref, les participants à la réunion ont entrepris d'élaborer un programme de sauvetage avant même de connaître à fond la situation de la banque qu'ils s'apprêtaient à sauver.

5. Il est bien évident que la somme de 255 millions de dollars affectée au programme était insuffisante. Elle aurait peut-être suffi à rétablir la solvabilité de la banque, mais les preuves que possède la Commission permettent d'en douter très sérieusement. Ce qui est certain c'est que, pour que le programme réussisse, il aurait fallu une injection de fonds de beaucoup supérieure à 255 millions de dollars. Il aurait en outre fallu un programme propre à garantir à la banque des rentrées de fonds immédiates et des chances raisonnables que ces rentrées se poursuivent dans un avenir prévisible. Enfin, ce programme aurait dû comporter la garantie que les actionnaires actuels seraient éliminés et remplacés à l'occasion d'une restructuration future de la banque, ou prévoir une solution intermédiaire quelconque comportant l'utilisation de bons de souscription qui auraient été détenus en fiducie non pas par des banques concurrentes mais par un établissement public tel la SADC. Il aurait en outre fallu une entente quelconque prévoyant que tous les avantages découlant de la réalisation des bons de souscription pour la SADC auraient

également profité aux membres du groupe de soutien, suivant leur contribution financière au programme.

Toutes ces observations au sujet du programme de sauvetage sont délibérément exprimées en termes généraux. Comme nous l'avons vu dans les situations analogues survenues aux États-Unis et au Royaume-Uni et décrites à l'annexe B, la nature précise d'un programme fructueux de sauvetage doit correspondre en tout point à la situation précise de la banque visée du point de vue de son actif et de son passif, à ses perspectives en matière de revenus, à l'état de sa gestion et à bon nombre d'autres facteurs. En l'occurrence, nous nous sommes bornés aux seules observations qui touchent les principes généraux applicables aux arrangements de ce genre. Des recommandations précises au sujet de l'avenir sont formulées plus loin.

La Commission conclut de tout ce qui précède que cette opération de sauvetage a été mal enclenchée et n'avait aucune chance de succès dès le départ. L'instant critique arriva un vendredi, une décision devant être prise avant le lundi suivant, dans la matinée. L'agitation qui régnait alors ne permettait guère la préparation d'un contrat commercial cohérent et détaillé. Comme on l'a plus tard admis, une partie du temps passé à affecter des fonds publics au sauvetage de la banque aurait dû servir à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un programme réaliste. La Commission n'entend cependant pas que l'opération n'aurait pas dû être entreprise ou que ses auteurs ont agi de façon irresponsable ou négligente. Il ne faut pas écarter les programmes de sauvetage de banques en se fondant sur l'expérience de la BCC. En effet, un programme bien conçu, exécuté efficacement et surveillé par les autorités compétentes des secteurs public et privé pourrait un jour sauver des banques en difficulté. Il peut arriver aussi qu'un tel programme n'ait aucune chance de succès. En d'autres occasions, ce sera la bonne ligne de conduite à suivre. Le secteur bancaire est d'une telle complexité que, quel que soit le soin que l'on mette à recueillir des renseignements complets et à concevoir le programme et quelle que soit la mesure d'intelligence et d'énergie que l'on consacre à son exécution, un programme de sauvetage ne connaîtra le succès qu'à une seule condition : l'engagement de fonds illimités. La décision est donc complexe et doit se fonder ultimement sur les considérations suivantes : l'importance vitale de la banque pour le système et pour la collectivité et l'objectif consistant à éviter des coûts supérieurs aux avantages. Le système de surveillance, y compris les programmes de sauvetage, doit tenir compte du principe voulant que les banques commerciales soient toujours susceptibles de faire faillite et que, le cas échéant, il ne soit pas

dans l'intérêt de la collectivité de venir en aide à toutes les banques en difficulté.

C. Évaluation du processus de surveillance

1. La direction

L'existence de la BCC se divise en deux périodes qui se distinguent tant par les qualités dont ses gestionnaires ont dû faire preuve que par les méthodes que ceux-ci ont été amenés à appliquer. La première, qui va du milieu des années 1970 au début des années 1980, se déroule dans la plus grande prospérité. La plupart sinon la totalité des entreprises albertaines, quelle que soit leur ampleur ou leur importance, prennent alors un essor considérable. Partout, les profits sont élevés, l'actif prend de l'expansion, les prêts s'obtiennent facilement, l'inflation semble avantageuse, très peu d'entreprises déclarent faillite et le taux de chômage demeure faible. La banque se met à prêter à un rythme effréné. Sa marge de profits s'accroît en conséquence, de même que, bien sûr, son passif-dépôts. En peu de temps, elle réussit à maintenir son rapport dettes-capital dans les limites prescrites pour l'industrie par l'organisme de réglementation. Elle étend en outre son champ d'opération vers l'est du Canada et, vers le sud, jusqu'en Californie, dans le but d'augmenter ses ouvertures sur les marchés tant canadien qu'américain et d'élargir sa clientèle. C'est malheureusement à cette époque que se met à ralentir l'économie dans l'Ouest, sur laquelle la BCC s'était largement appuyée durant ses années de grande expansion. Les premiers dirigeants de la BCC ont commis une erreur stratégique en adoptant, en matière de prêt, une politique comparable à celle des grandes banques. Cette politique devait d'ailleurs les amener à consentir des prêts importants à un petit nombre de débiteurs et à faire les frais d'une concentration sectorielle.

Nous arrivons maintenant à la deuxième moitié de l'existence de la banque. À l'époque où son portefeuille de prêts a pris l'ampleur que l'on sait, la BCC a consenti des prêts que les difficultés à venir n'allaient pas tarder à lui faire regretter. La crise qu'ont connue les secteurs de l'énergie (1981) et de l'immobilier (1982) ainsi que, cette même année, l'économie en général devait aggraver considérablement la situation et, du même coup, exposer les faiblesses de la banque et de sa clientèle.

La direction de la BCC se trouvait donc prise avec deux nouvelles obligations aussi exigeantes l'une que l'autre : protéger ses revenus de façon à pouvoir continuer d'attirer les déposants éventuels et préserver

son capital par le biais de ses principaux éléments d'actif, les prêts. Cette dernière obligation, elle l'a remplie en retardant le plus possible la catégorisation de ses prêts au rang des mauvaises créances. Parmi les méthodes de comptabilité qui ont été utilisées, nous retiendrons la comptabilisation des intérêts courus mais non perçus et la capitalisation des intérêts. La direction devait également tarder à établir des provisions particulières pour pertes sur prêts, ce qui n'aurait pas été le cas dans des circonstances plus favorables. En 1982, il a fallu que la Direction admette qu'elle avait eu tort de miser sur la prospérité que semblait devoir toujours connaître l'économie de l'Ouest et que la banque devrait essuyer un solide revers dans ses principales sphères d'activité avant même d'avoir pu stabiliser la source de ses fonds provenant de dépôts et se constituer un portefeuille de prêts bien établi et diversifié sur le plan de sa clientèle aussi bien que sur celui des régions desservies.

S'il fallait trouver un thème à cette seconde période, il pourrait se résumer en un mot : arrangement. Dépendant du point de vue, on peut affirmer soit que la direction a fermé les yeux sur les prêts en difficulté en espérant qu'une remontée de l'économie mettrait un terme à cette situation, soit qu'elle a accepté de relever le défi et qu'elle s'est efforcée de restructurer les prêts de façon à permettre aux emprunteurs de s'acquitter d'une partie de leurs obligations dans l'immédiat et du reste à une date indéterminée.

Comme nous avons pu le voir, les différents arrangements pris par la banque se sont soldés par un échec et, à la fin, la direction s'est vue forcée de saisir le gouvernement du Canada de la situation dans laquelle elle se trouvait et de demander une aide financière devant lui permettre d'éviter une déclaration publique d'insolvabilité. Malheureusement pour la banque elle-même et, peut-être, pour le public en général, le programme d'aide proposé par la direction ne correspondait guère à la situation réelle. Peut-être la direction était-elle incapable de mesurer, ou peut-être préféra-t-elle dissimuler l'état véritable du portefeuille de prêts, l'ampleur des pertes déjà subies ou à venir, de même que la somme dont la banque avait besoin tout juste pour survivre. Il est difficile de comprendre comment ces problèmes ont pu échapper à la direction. Peut-être était-elle tout bonnement inapte à évaluer correctement la dépréciation du portefeuille et les effets que celle-ci aurait sur les revenus de la banque. Tout en étant consciente de sa situation, peut-être réalisait-elle, ou craignait-elle, qu'en révélant ses nombreuses difficultés et en indiquant le véritable niveau d'aide requis, elle ne réussirait qu'à alarmer le gouvernement et les autres établissements financiers, sur lesquels elle devait maintenant compter si désespérément.

C'est la structure du capital ainsi que l'actif, ventilé entre les différents secteurs d'activité industriels et commerciaux et les diverses régions du pays, qui permettent de véritablement cerner la position des grandes banques et celle de la BCC et de la Norbanque face à la situation économique de l'Ouest dans les années 1980. Les conditions des deux groupes ne sauraient se comparer. La BCC aurait dû penser ses opérations de prêt en fonction de ses possibilités et de son actif plutôt que de vouloir se mesurer aux grandes banques. Lorsque s'est produit l'inévitable ralentissement de l'économie, particulièrement dans les secteurs de l'immobilier et de l'exploitation des ressources énergétiques, dont les activités ont un caractère cyclique, les nouvelles banques qui présentaient dès le départ certaines lacunes, qui ont appliqué des politiques déraisonnables en matière de prêt, comme la BCC, se trouvaient sans protection. Leur effondrement était inévitable, du moins sans une aide massive de l'extérieur. C'est en tout cas ce qui ressort des témoignages entendus par la Commission.

La direction s'est également appliquée sans relâche à maintenir, dans son bilan, la valeur du capital et des garanties qui constituaient le portefeuille de prêts, à la seule fin de présenter des états financiers qui permettraient à la banque de survivre. Sans ces efforts et sans l'esprit d'initiative manifesté par ses dirigeants, la banque n'aurait jamais réussi à tenir le coup de 1982 à 1985. Nous examinerons maintenant comment les méthodes appliquées ont fini par se retrouver dans les rapports des responsables de la réglementation et dans ceux des vérificateurs des états financiers de la banque, ainsi que les motifs qui ont pu empêcher cette information, le cas échéant, d'être consignée dans lesdits rapports.

On ne saurait reprocher à la direction de la BCC d'avoir déployé autant de courage, d'énergie, de ressources et d'imagination jusqu'à la fermeture de l'établissement. Il reste que les tactiques de survie que nous venons d'étudier en détail s'écartaient malheureusement des pratiques reconnues et de la prudence dans le domaine bancaire. Même si certaines des mesures qui ont été prises peuvent être qualifiées d'opportunes, les autres ont tout simplement contribué à ne faire des rapports financiers qu'une simple façade. Dans les faits, et pendant assez longtemps, les entrées de fonds se sont avérées insuffisantes et n'ont cessé de décliner, l'actif s'est dévalorisé et la banque a perdu une bonne partie de sa crédibilité dans les milieux financiers. Une remontée subite de l'économie de l'Ouest au niveau qu'elle avait connu à la fin des années 1970 et au début des années 1980 aurait pu sauver la banque. Il est cependant très probable que la forte baisse du prix du pétrole que nous observons actuellement l'aurait achevée. Les dirigeants connaissaient les règles du jeu et ont prouvé qu'ils étaient capables de gérer une

banque. Dans les circonstances, forcés de se débrouiller avec un portefeuille de prêts mal structuré et menacés de devoir faire face à une dure récession, ils auraient dû se rendre à l'évidence. Une fusion ou une réorganisation auraient fort bien pu réussir. Même en cas d'échec de pareils efforts et malgré la liquidation qui aurait suivi, les clients et les investisseurs, qui ignoraient toujours la situation réelle de la banque, n'auraient pas subi de pertes aussi considérables.

À la lecture de ce qui précède, il convient de se rappeler que rien dans l'imposante documentation que nous avons réunie n'indique que les intéressés ont tiré de la situation quelque avantage que ce soit, financier ou professionnel. Il s'agit tout simplement d'un cas où la fin ne justifiait pas les moyens.

2. Les administrateurs

Au premier palier de la direction se trouvent, bien sûr, les administrateurs. En ce qui concerne la BCC, il est difficile de considérer ces derniers comme une entité vu que, pendant toutes les années d'existence de la banque, quarante-trois personnes ont siégé au sein du conseil d'administration. De ce nombre, quatre seulement ont occupé leur poste de la constitution à la liquidation de la banque. Le conseil d'administration a été présidé par deux hommes très différents dont le passage devait faire époque dans l'histoire de l'établissement. Il y eut d'abord M. W.H. MacDonald, mais il serait plus exact de parler de cette période comme de celle du « régime Eaton », ladite période ayant pris fin en janvier 1983 avec la démission de M. Eaton de son poste de chef de la direction. Il y eut ensuite M. Paul Britton Paine, qui est devenu membre du conseil d'administration en septembre 1983 pour ensuite en devenir le président au mois de novembre suivant, poste qu'il devait conserver jusqu'à la liquidation de la banque.

Du moins en apparence, l'organisation de la BCC ne présentait rien d'anormal. M. Paine, dont le témoignage a été en bonne partie confirmé par M. DesBrisay, a décrit de la façon suivante le rôle du conseil d'administration :

> Tout d'abord, il était chargé de fixer les objectifs fondamentaux et d'établir les politiques générales de la banque [...] Il devait également nommer les dirigeants, les conseiller, approuver leurs décisions et évaluer leur rendement [...] Enfin, il devait approuver toute décision ou mesure financières importantes, [...] le budget, les plans stratégiques, le paiement d'indemnités et l'exécution de vérifications des états financiers, et veiller à ce que les actionnaires reçoivent les rapports annuels et provisoires.
>
> Autre aspect, plus technique et moins important, de ce rôle, [...] le conseil était amené à approuver tout changement au niveau de l'actif, [...] l'émission de

titres, [...] la déclaration de dividendes, la délégation de pouvoirs spéciaux, [...] les demandes présentées aux diverses autorités en matière de réglementation [...] (Traduction)

Le conseil d'administration pouvait compter principalement sur quatre sources d'information concernant les opérations de la banque : 1) la direction; 2) les vérificateurs de l'extérieur et leurs rencontres avec son propre comité de vérification; 3) les services internes d'inspection de la banque elle-même; et 4) le Bureau de l'inspecteur général des banques. Les services de vérification de la BCC n'obtenaient pas le même type d'information que dans les grandes banques parce qu'ils ne procédaient à aucune évaluation des éléments de l'actif-prêts, c'est-à-dire qu'ils ne cherchaient pas à vérifier si la direction jugeait correctement la valeur des prêts ou si elle avait établi des provisions suffisantes en cas de pertes.

Divers comités ont été établis par le conseil d'administration, dont le comité de prêt et le comité de vérification, auxquels la Commission s'est intéressée tout particulièrement. Rien d'anormal ne caractérisait la structure de ces comités ni les pouvoirs qui leur étaient confiés relativement aux opérations menées par la banque. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure le conseil recevait de ces comités l'information et les commentaires dont il avait besoin.

M. DesBrisay, qui a siégé au sein du premier conseil d'administration, nous a parlé d'une façon générale du rôle que le conseil a joué dans l'approbation d'arrangements que la direction avait adoptés et qui devaient se révéler d'une grande importance :

Q: Jusqu'où la direction pouvait-elle aller (dans le contexte des arrangements) sans devoir obtenir l'approbation du conseil?

A: C'est à la direction qu'il appartenait de juger de ce qui était opportun et acceptable selon les normes de comptabilité et les normes régissant les opérations bancaires.

(Traduction)

Un autre exemple prouve de façon intéressante que le conseil d'administration ignorait certaines décisions importantes prises par la direction : il s'agit des prêts consentis dans le cadre du programme de forage. Avec ces prêts, la banque faisait effectivement son entrée dans le domaine du forage et de l'exploitation du pétrole. Elle y entrait toutefois « par derrière », par le biais de certains arrangements. M. DesBrisay nous a déclaré que ces prêts ne lui avaient pas semblé devoir nécessiter l'assentiment du conseil d'administration. La question générale des arrangements occupe une place importante dans l'analyse des causes de la faillite de la banque. Il est tout à fait courant pour une banque de

fixer de nouveaux arrangements dans le but, justifié, d'aider un emprunteur à régulariser sa position. C'est en dernier recours qu'il faut procéder à la liquidation d'un prêt, qui s'avère généralement désavantageuse. Pendant longtemps, l'éthique bancaire a favorisé un soutien maximal de l'emprunteur et une prise de possession aussi tardive que possible des valeurs laissées en garantie. Toutefois, il est, de toute évidence, contraire à cette éthique d'établir de nouveaux arrangements pour le faux motif d'éviter à la direction d'avoir à reconnaître qu'un prêt est en difficulté. Il faudrait maintenant déterminer quand la direction devrait résister à la tentation de recourir à des arrangements que la situation, aussi difficile soit-elle, ne justifie pas, malgré les avantages certains qu'ils offrent, et comment le conseil d'administration pourrait veiller à ce que la direction écarte ce genre de solution. Puisque les arrangements précités sont directement liés à la faillite de la banque, la Commission estime qu'il serait essentiel de répondre à ces questions.

La position du conseil d'administration au cours des dernières années de l'existence de la banque ne peut être comprise que si on la compare à ce qu'elle était sous le régime Eaton, dans l'euphorie des débuts (voir l'annexe C). Les méthodes de gestion de M. Eaton ont d'abord reçu l'approbation du BIGB. Par suite de l'inspection de 1982, M. Eaton avait pu transmettre ce qui suit au conseil d'administration :

> Un actif remarquable, des liquidités faisant l'objet, selon toute apparence, d'excellents arrangements de soutien et des frais généraux irréprochables : M. Kennett a émis des remarques généralement positives et nous concède une bonne maîtrise de nos opérations. Il n'a relevé aucune lacune sur le plan des rapports réglementaires. Il a également jugé nos politiques en matière de prêt particulièrement satisfaisantes et indiqué qu'elles témoignent de la fiabilité de notre banque. Par ailleurs, son personnel a souligné la qualité du système d'information mis en place par la direction [...] Il semble que notre situation soit préférable à celle de certaines autres banques. (Traduction)

Même lorsque ont pris fin les belles années qui ont caractérisé la première partie de l'administration Eaton, nombreux étaient les membres du conseil d'administration qui prenaient peu à peu conscience que quelque chose ne tournait pas rond. Le témoignage de M. DesBrisay et de certains de ses collègues prouve qu'à mesure que les objectifs personnels de M. Eaton commençaient à diverger de ceux de la banque, le conseil n'était plus informé de ce qui se passait et n'avait plus aucun moyen de surveiller les opérations. Dans les circonstances, le conseil devait mettre un terme au règne de M. Eaton, décision que la lettre de l'inspecteur général, datée du 5 novembre 1982, l'incita à prendre. Un autre incident allait également confirmer certains soupçons : il s'agit de l'acquisition, en septembre 1981, de 39 p. 100 des actions de la *Westlands* Bank. Cette initiative était l'oeuvre de M. Eaton. Une

minorité au sein du conseil s'est fortement opposée à cet investissement parce que la *Westlands* disposait sans aucun doute d'un capital insuffisant, c'est-à-dire d'« un fonds de roulement négatif de quelque 7,5 millions (soutenant) [...] un actif brut d'environ 175 millions ». La majorité l'a toutefois emporté, ce qui constitue la première erreur stratégique qui devait conduire à l'effondrement de la BCC. Tel n'aurait peut-être pas été le cas si la direction avait mieux surveillé les affaires de la *Westlands*, comme le proposait le plan d'acquisition. En fait, « la *Westlands* était devenue un sujet tabou lors des réunions du conseil d'administration de la BCC et les questions posées à M. Eaton demeuraient sans réponse ».

Un tout autre type de gaspillage de fonds marque le départ de M. Eaton. En effet, dans le règlement final, la BCC a consenti à acheter la résidence de son ex-chef de la direction, afin d'éviter les frais très élevés qu'aurait entraînés une poursuite pour saisie, ainsi qu'à radier le solde des prêts qu'elle lui avait accordés pour l'achat d'actions. On avait estimé à 750 000 $ ce que ce départ a coûté à la banque, mais le total devait dépasser cette prévision.

Sous l'administration McLaughlan, les rapports entre le conseil et la direction ont continué de changer. Il ne fait aucun doute que M. McLaughlan, qui était chef de la direction lorsqu'il a accédé à la présidence de la banque, poste qu'il a occupé à partir de mai 1982, était parfaitement au courant des difficultés que connaissait la BCC en raison du nombre croissant de ses mauvaises créances. Sur une petite échelle d'abord, en 1982, puis d'une façon plus générale à partir de 1983, la direction a procédé à une refonte de la politique concernant l'évaluation de l'actif-prêts de la banque. Une fois de plus, selon le témoignage de M. DesBrisay, il semble que « le conseil d'administration et le comité de prêt étaient tenus informés des prêts non productifs suivant les mêmes critères qu'utilisaient les autres banques [...] », et cette situation devait rester la même en 1982 et par la suite. Il appert également que la direction de la BCC, travaillant pour ce qu'elle estimait être le bien de l'établissement, avait déjà adopté un nouveau mode d'évaluation des biens détenus en garantie par la banque. Comme nous l'avons vu, ce système était basé sur la notion de la valeur future, que l'on désignait pour l'occasion sous le nom de « valeur de référence ».

S'il faut en croire le témoignage de M. DesBrisay, en plus d'ignorer les changements apportés par la direction à la politique d'évaluation de l'actif, le conseil refuse toujours de croire à l'utilisation de la valeur future (ou valeur de référence) pour calculer la valeur du portefeuille de prêts.

Q. Donc, une fois au courant de ce changement de procédure, le conseil d'administration a-t-il pris conscience du raisonnement qui sous-tendait la nouvelle méthode, c'est-à-dire : « Dans les conditions actuelles, tel bien est évalué à X dollars. Lorsque l'économie aura repris, d'ici quelque années, il devrait valoir X plus Y. Avant de déterminer si nous capitalisons les intérêts ou non, nous donnerons audit bien la valeur de référence X plus Y ». Je répète, saviez-vous que tel était le raisonnement que suivait la direction?

R. À dire vrai, je ne crois pas qu'elle ait agi de cette façon.

Q. Répondez seulement à la question. Saviez-vous que tel était le raisonnement que suivait la direction?

R. Je peux répondre à la question, mais je ne crois toujours pas que la direction ait agi de cette façon.

Q. Vous ignoriez tout de cette façon de procéder.

R. Je ne crois pas que la direction ait agi de cette façon.

Q. Vous a-t-on parlé de cette façon de procéder qu'avait adoptée la direction?

R. Je regrette, mais tout ce que je sais, c'est que la direction évaluait les biens du client en tenant compte du fait que celui-ci représentait une entreprise en pleine activité et que, s'il devenait nécessaire de les liquider, il faudrait procéder à une réalisation systématique de ces biens et non s'en tenir à ce qu'ils rapporteraient s'ils étaient vendus aujourd'hui.

(Traduction)

Tout en refusant, dans son témoignage, de reconnaître que la direction appliquait le principe de la valeur future, M. Paine a convenu que, lorsqu'il s'avère impossible de réaliser la valeur d'un bien, il faut établir une provision pour pertes sur prêts. Cette attitude prudente du président du conseil s'est également reflétée dans son approche à l'égard des prêts en difficulté. C'est ainsi qu'il a déclaré que cette catégorie de prêts était lentement passée de 21 p. 100 de l'ensemble du portefeuille le 30 septembre 1983 à 24,6 p. 100 un an plus tard, pour enfin atteindre 29,8 p. 100 le 31 décembre 1984.

> Cela signifie que cette catégorie de prêts totalisait de 750 à 800 millions de dollars. Cette augmentation découle en partie du fait que j'ai encouragé le comité de prêt à adopter une attitude plus prudente à l'égard de ces prêts, dont certains, selon moi, auraient dû être classés comme tel plus tôt. (Traduction)

À dire vrai, il est probable que, si la direction avait adopté l'attitude prudente de M. Paine à l'égard de la catégorisation des prêts et, surtout, de l'établissement de provisions pour pertes, la banque n'aurait pas réussi à tenir le coup au-delà de l'exercice financier 1983. Le résultat aurait également été le même si le conseil d'administration

avait été mis au courant de l'application du concept de la valeur future à l'évaluation de l'actif-prêts ainsi que des effets de cette politique sur la présentation de l'état des résultats de la banque. Les entrées de fonds auraient cessé et les fortes pertes qui en auraient découlé, de même que la dévalorisation de l'actif au bilan, auraient rendu les quêtes de dépôts impossibles ou trop coûteuses pour être pratiques. Le témoignage de M. Paine est confirmé par celui du président du comité de vérification établi par le conseil, qui a déclaré que, même si les vérificateurs s'interrogeaient sur certaines pratiques de la banque en matière de comptabilité, ils ne donnaient pas au comité l'impression de s'en inquiéter outre mesure et étaient disposés à signer les états financiers, ce qu'ils devaient effectivement faire. Si la direction avait adopté la politique et les vues du président, l'insolvabilité aurait pu être évitée, l'état des finances de la banque aurait été révélé plus tôt et les possibilités d'une fusion ou d'une réorganisation auraient été meilleures en 1983 qu'en 1985.

Toujours au chapitre de ce dilemme étrange et ironique dans lequel la banque devait se trouver enfermée en ce début des années 1980, il faut souligner que les vérificateurs de l'extérieur continuaient, d'un exercice à l'autre, d'attester que les états financiers établis par la direction reflétaient assez fidèlement la situation de la banque. C'est cet aspect ironique de la situation qui ressort de la réaction de M. Paine qui, forcé de constater que la banque avait inscrit au capital la somme de 59 millions de dollars représentant l'intérêt payable sur des prêts consentis au cours des années financières 1982 à 1984, a qualifié le BIGB et les inspecteurs de « parfaits imbéciles » pour ne s'être aperçus de rien. Il devient par conséquent très difficile d'imputer dans une certaine mesure la faillite de la banque à l'incapacité d'un administrateur en particulier de faire face à la véritable situation financière de la banque. La responsabilité du conseil se serait peut-être limitée à déterminer dans quelle mesure la banque pouvait être autorisée à poursuivre ses opérations une fois son insolvabilité prouvée et s'il ne faudrait pas alors songer à modifier ses structures ou à fermer boutique.

La brusque fermeture de la banque a certainement frappé les membres du conseil d'administration autant que les responsables de la réglementation. M. McLaughlan n'a fait appel au conseil pour aucune décision importante avant le 14 mars 1985. Jusqu'à preuve du contraire, seul M. Hillman, le président du comité de vérification relevant du conseil, était au courant, et ce, depuis le 11 février déjà, de la catastrophe qui guettait la banque au niveau des prêts accordés à des entreprises californiennes axées sur l'exploitation des ressources énergétiques. Ni lui ni M. McLaughlan n'ont saisi de cette question le président du

conseil d'administration lors d'une réunion des cadres tenue le 4 mars. À sa réunion du 5 mars, le conseil ignorait toujours les détails des pertes résultant des prêts consentis par l'agence de L.A. à certains de ses clients, dont les entreprises précitées. Pourtant, il ne fait aucun doute qu'à cette date M. McClaughlan possédait cette information. En fait, il a amené le conseil à reporter sa décision concernant ce désastre jusqu'à une prochaine réunion prévue pour le 19 mars, au cours de laquelle il comptait pouvoir présenter des détails précis. Ceux-ci avaient déjà été portés à sa connaissance avant la réunion du 5 mars.

En ce qui a trait à l'établissement du programme de soutien lui-même (réunions des 14 et 22 mars), le rôle du conseil s'est limité à convoquer pour une date ultérieure assemblée des cadres qui se tiendrait à Edmonton et au cours de laquelle serait approuvé le programme mis sur pied par les responsables de la réglementation et les représentants des grandes banques. Toutefois, en dernière analyse, on constate que le conseil d'administration de la BCC n'avait pas vraiment le choix : s'il ne signait pas, c'était la fin pour la banque, de l'avis de certains témoins.

Si l'on peut reprocher quoi que ce soit au conseil d'administration, c'est sa prédisposition à se laisser impressionner par la direction, d'abord par M. Eaton et le succès qui a couronné ses entreprises pendant son long mandat, puis par le zèle et les apparentes réalisations de M. McLaughlan. Quelques membres du conseil avaient fini par se rendre compte dans les deux cas que les affaires de la banques étaient mal gérées, mais cette prise de conscience s'est généralisée trop tard. Sous l'administration Eaton, des épisodes comme celui de l'acquisition d'actions de la *Westlands* ont sérieusement compromis l'avenir de la banque. Pendant le mandat de M. McLaughlan, le conseil n'a pas suffisamment analysé ni évalué les efforts déployés pour éviter l'insolvabilité qui menaçait. Le fait que M. Hillman n'ait pas fait rapport immédiatement au conseil d'administration ou à son président des indices qu'il avait pu observer, lors de sa visite à l'agence de Los Angeles, en février 1985, et de la catastrophe qui se préparait, témoigne de l'incapacité de certains administrateurs de réagir comme ils auraient dû le faire. La clé des difficultés que le conseil a pu éprouver se trouve sans doute dans le fait qu'il n'a jamais insisté pour que la direction lui fournisse régulièrement, et en temps opportun, des renseignements simples et directs. Les services et les mécanismes nécessaires étaient en place, mais ils n'ont pu donner leur plein rendement parce que la direction n'a jamais communiqué au conseil, qui ne lui a d'ailleurs demandé aucun compte, l'information de base qui aurait permis à ce dernier de surveiller les affaires de la banque et de veiller à ce que ses politiques soient respectées par la direction. Ces problèmes ont été

compliqués, ou peut-être même causés, par la négligence dont les vérificateurs se sont rendus coupables en n'avertissant pas le conseil des pratiques utilisées par la direction concernant la comptabilisation et la capitalisation des intérêts et l'établissement de provisions pour pertes sur prêts ainsi que l'évaluation des éléments d'actif et la conclusion de nouveaux arrangements. Il est difficile de distinguer clairement les éléments qui sont à la source de cette quasi-paralysie qui devait empêcher le conseil d'administration d'exercer son pouvoir final de décision.

Avant de conclure, il convient de souligner que, dans un conseil d'administration, la majorité ne se compose pas toujours des mêmes personnes. Des fonctions précises sont attribuées non pas au conseil lui-même mais plutôt à ses membres, dont la conduite ne peut être évaluée que sur une base individuelle. Il serait donc injuste de faire porter à tous la responsabilité d'une décision prise par le conseil. Certains membres de longue date se sont opposés pendant des années à la direction. Quelques-uns, nommés au sein du conseil peu avant la fermeture de la banque, ont reconnu un bon nombre des problèmes qui s'étaient accumulés. D'autres, enfin, ont joué un rôle plus effacé. Cependant, vu les circonstances et aux fins du mandat conféré à la Commission, le conseil doit être considéré dans son ensemble pour toute la période d'existence de la banque. Certains membres risquent donc de se voir imputer des décisions qu'ils n'ont jamais prises.

Comme le vérificateur, qui dispose d'un important pouvoir d'appel, l'administrateur peut démissionner. Lorsque la société suit une voie qui lui paraît mauvaise, il doit se retirer : c'est son premier devoir. La situation se complique toutefois lorsqu'il représente un gros actionnaire. Au cours de la carrière de la BCC, certains administrateurs dont l'expérience ou la formation étaient supérieures auraient très bien pu se dissocier de cette façon de la banque. Qu'aucun ne l'ait fait ne témoigne pas nécessairement d'un sens erroné des responsabilités. En effet, les membres du premier conseil d'administration n'auraient pas trouvé facile de mettre leur banque entre des mains susceptibles de détruire le plan initial. C'est pourquoi le conseil doit, collectivement, partager avec d'autres paliers de la banque la responsabilité de la disparition du navire, qui a coulé sous ses pieds avec l'équipage dont il avait la garde.

3. Les vérificateurs de la BCC

Nous verrons maintenant les mesures prises par les vérificateurs externes de la BCC au sujet des pratiques bancaires et comptables que suivent en général les banques canadiennes. Ces pratiques, expliquées devant la Commission d'enquête, font l'objet d'une description à

l'annexe F. Pour des raisons de commodité, cependant, nous les reprendrons brièvement.

Il appartient aux vérificateurs de décider s'ils doivent approuver ou non les états financiers dressés par la direction de la banque. Comme nous l'avons constaté, ils donnent leur approbation en confirmant aux actionnaires que les états financiers décrivent de façon juste la situation financière de la banque et le fruit de ses opérations au cours d'un exercice donné. Conformément aux dispositions de la *Loi sur les banques*, les vérificateurs ont, bien sûr, d'autres obligations envers le Bureau de l'inspecteur général des banques et, par le biais de ce dernier, envers le ministre des Finances.

Les vérificateurs ne sont pas sans savoir que, dans le fonctionnement d'une banque, les administrateurs, la direction et l'inspecteur général se partagent une masse importante de renseignements. Une des attitudes adoptées par les vérificateurs de cette banque révèle que les deux autres éléments du triangle, à savoir la direction qui comprend les administrateurs et l'organisme de réglementation, connaissaient très bien la situation de la banque grâce aux entretiens qu'ils avaient eus avec les vérificateurs. Une question est revenue souvent aux audiences, à savoir : s'ils acceptent la valeur donnée aux éléments d'actif au cours de l'élaboration des arrangements par la direction, les vérificateurs sont-ils excusés de toute erreur de jugement à ce sujet du fait qu'ils ont pleinement informé les administrateurs, par le biais de leur comité de vérification et du Bureau de l'inspecteur général, de tout doute ou divergence d'opinion qu'ils avaient pu avoir face à la direction? Qu'on en arrive ou non à cette conclusion, la seule question véritable et immédiate consiste à savoir si les états financiers sur lesquels les vérificateurs se sont prononcés reflétaient fidèlement la situation financière de la banque.

Dans le domaine de la comptabilité, la prémisse de départ est que l'objet de la vérification, en l'occurence la banque, est une entreprise en pleine exploitation. Cependant, pour reprendre les termes mêmes d'un des témoins experts, « l'une des responsabilités du vérificateur est de s'assurer que la prémisse de la pleine exploitation est valide ». Selon le témoignage de M. Dilworth, si cette prémisse semble incertaine, le vérificateur est alors tenu d'employer des méthodes d'évaluation plus prudentes lorsqu'il en vient à déterminer si les états financiers sont exacts et justes. L'une des grandes questions qui ont été débattues devant la Commission est celle de savoir si, dans cette tâche, le vérificateur doit évaluer l'actif selon une situation de « liquidation » ou d'« entreprise en pleine exploitation ». M. Dilworth a quelque peu éclairé ce débat en signalant que, sur le plan pratique, lorsqu'une situation menace de façon sérieuse et certaine la qualité d'entreprise en pleine

exploitation de la banque, les vérificateurs doivent, dans l'évaluation de l'actif de cet établissement, se fonder sur des périodes de réalisation qui correspondent davantage à celle de la liquidation. Bien sûr, l'exécution de toute cette opération oblige à déterminer si une question ou un élément de preuve donné est jugé important dans le processus visant à établir si les états financiers reflètent fidèlement la situation de la banque. M. Broadhurst a très bien décrit le critère de l'importance :

> En plus des divers critères mécaniques, dont le pourcentage du profit normalisé et celui du portefeuille total de prêts, ou tout autre mécanisme de mesure, j'aimerais me poser une autre question, à savoir : si le rajustement cherché figure dans des livres, y a-t-il une forte possibilité que les lecteurs des états financiers comprennent ces documents comptables autrement que si le rajustement n'avait pas été fait et, par conséquent, qu'ils prennent des mesures entièrement différentes? C'est également là un élément subjectif. (Traduction)

Par définition, l'importance relative est une notion souple. Le degré d'importance relative d'un élément variera selon son rapport avec la quantité qui peut avoir subi l'influence de cet élément. Dans le cas présent, les vérificateurs de la BCC avaient fixé à 1 million de dollars le niveau d'importance relative. Ce chiffre, établi en 1982, se fondait sur des prévisions de revenu « normalisé » de 12 millions de dollars. En date de l'exercice 1984, les rentrées avaient totalement disparu; on accusait une perte de 6,9 millions de dollars au titre du fonctionnement et seul le recouvrement d'impôts sur le revenu avait donné des rentrées de 800 000 $. En toute logique, on ne peut appliquer un niveau d'importance de 1 million de dollars à une banque dont les revenus sont inférieurs à cette somme. L'échelle d'importance correspondant à la mesure adoptée au départ par les vérificateurs de la banque aurait donné un niveau d'importance beaucoup moins élevé que 1 million de dollars. Voilà qui corrobore les témoignages de MM. Broadhurst et Dilworth.

L'évaluation des prêts, actif principal d'une banque, se fonde sur celle de la solvabilité des emprunteurs ou, si ceux-ci deviennent insolvables, sur l'évaluation des garanties que détient la banque. Par conséquent, les biens offerts en garantie ne sont qu'un « dernier recours ». Cette évaluation est d'une importance capitale, car c'est d'elle que dépend la possibilité ultime de recouvrer le principal et les intérêts des prêts en cause. Les vérificateurs appelés à témoigner ont été unanimes à dire que, quelle que soit la méthode d'évaluation de l'actif d'une banque, cette évaluation ne doit pas se fonder sur des prévisions économiques faites par l'évaluateur ou par toute autre personne. M. Broadhurst a affirmé qu'il « serait vivement inquiet si l'une des hypothèses (conjoncture économique à venir) employées était une amélioration sensible de la situation économique ». De fait, il a convenu du « danger » que comportait une telle pratique.

M. Broadhurst est ensuite passé à l'établissement de provisions pour pertes sur prêts reposant sur l'actif-prêts de la banque :

> En matière d'établissement de provisions à l'égard des prêts, je crois qu'il existe deux méthodes principales. La première consiste à étudier certains prêts et la seconde, à prendre un certain recul et à observer les provisions globales relatives aux prêts à la lumière des tendances relevées et des jugements portés dans l'examen fait de certains prêts. (Traduction)

Des deux méthodes ou formules décrites, il estime la seconde préférable. Pour bien évaluer une série d'éléments d'actif, surtout lorsque l'évaluation constitue l'un des maillons d'une chaîne, le bon sens exige que l'on ait une vue globale du résultat. C'est ce que M. Broadhurst appelle le « recul », et les autres experts appelés à témoigner partagent ce point de vue.

Quant à la capitalisation des intérêts (à titre de « mesure non prévue au départ », soit dans le contrat initial de prêt), M. Broadhurst a déclaré que cette pratique devait jouer un rôle de « clignotant » pour le vérificateur. À son avis, la règle à suivre en matière de vérification bancaire est simple. Il faut écarter cette pratique s'il y a un doute *quelconque* quant à la possibilité de recouvrer le principal et l'intérêt d'un prêt, de même que si le total du principal et de l'intérêt dépasse la valeur de la garantie détenue, cette valeur devant être établie indépendamment de toute fluctuation que l'on entrevoit à son égard à un moment donné dans l'avenir. Le problème fondamental auquel se heurte le vérificateur se résume, semble-t-il, à déterminer si une décision prise par la direction dans le cadre des opérations bancaires, décision que nous qualifierons d'opérationnelle pour des raisons pratiques, prescrit nécessairement que la méthode proposée ou suivie par la direction est la bonne façon de comptabiliser une transaction lorsqu'il faut la faire entrer dans les états financiers de la banque. Les témoignages des experts déjà mentionnés attestent clairement que tel n'est pas le cas. D'autre part, les vérificateurs de la BCC se sont fiés à la façon dont la direction a comptabilisé ses décisions opérationnelles. Bien sûr, le vérificateur a accès à tous les documents de la banque et peut consulter le dossier ou une série de dossiers à titre ponctuel et découvrir pourquoi des provisions ont été établies ou ne l'ont pas été à l'égard de la valeur déclarée du prêt. À l'opinion de M. Broadhurst, le liquidateur de la BCC ajoutait que la décision de la direction de prendre un arrangement à l'égard d'un prêt, au lieu de le liquider tout simplement, n'empêchait pas d'établir immédiatement une provision et de la rajuster par la suite, de même que la valeur nette de l'élément d'actif, à la hausse ou à la baisse, suivant l'évolution de l'arrangement. M. MacGirr a déclaré ce qui suit :

> Toutefois, la décision de différer la réalisation de la garantie ne devrait pas, à mon avis, empêcher l'établissement des provisions nécessaires. S'il en était autrement, je pense que c'est l'évidence même, une banque pourrait n'établir aucune provision en choisissant simplement de conserver toutes ses mauvaises créances. (Traduction)

Au cours de l'examen de cette question par la Commission, les avocats des vérificateurs et d'autres personnes ont affirmé que, au chapitre de l'évaluation, il n'appartenait pas aux vérificateurs de substituer leur jugement à celui de la direction dans le calcul de la valeur à attribuer à un élément d'actif dans le bilan. Il peut être utile de citer l'un des nombreux propos que M. Broadhurst a tenus sur cette question :

> Lorsque le vérificateur examine certains prêts douteux sur lesquels la direction a déjà porté un jugement, à mon avis, il doit être disposé, en regard de son propre jugement et du tableau d'ensemble qu'il a des pratiques de l'établissement concerné en matière de provisions pour pertes sur prêts, à s'opposer au jugement de la direction et à considérer la nécessité de formuler des restrictions au sujet des comptes visés par le rapport, si l'on n'a pas effectué l'augmentation de la provision pour pertes qu'il estime nécessaire et importante. (Traduction)

Tous ces experts s'entendent sur l'existence d'un clignotant capital, qui se perçoit assez facilement. Lorsque le paiement des intérêts ne provient pas des liquidités personnelles de l'emprunteur, M. MacKenzie estime ce qui suit :

> Une telle situation doit être examinée de très près, car, si la banque ne peut obtenir *ce genre de revenus*, on peut soupçonner une foule d'autres problèmes, de prêts inexécutés; cela pourrait vouloir dire une concentration de l'actif dans l'immobilier, le pétrole et le gaz, le transport ou quelque autre secteur, mais c'est pour moi un indice capital et *un élément clé à rechercher*. (Soulignement ajouté) (Traduction)

Un examen de la preuve détaillée, tant testimoniale que documentaire, révèle que les maisons qui ont vérifié les comptes de la BCC en 1984 et probablement en 1983 n'ont pas respecté les principes formulés par les trois experts et résumés ci-dessus, dans leur décision d'approuver les états financiers présentés par la direction. Il ressort clairement que, au moins pour ce qui est de la vérification de 1984, les vérificateurs ont consacré une somme très importante de jours-personnes (environ 300) et ont ainsi réussi à examiner environ 65 pour 100 de tout le portefeuille de prêts. Au cours de cet examen, ils auraient dû relever les pratiques débattues ici, nommément l'évaluation de l'actif en fonction des réalisations futures dans une conjoncture économique différente de ce qu'elle était à ce moment-là, la comptabilisation des intérêts courus, la capitalisation de l'intérêt et les décisions de la direction au sujet des provisions pour pertes sur prêts.

D'après le témoignage des vérificateurs mêmes, ils savaient pertinemment que la direction de la banque évaluait le portefeuille de prêts et les biens détenus en garantie sur une « période de trois à cinq ans en espérant un revirement positif de la situation » et cette méthode « [...] nous semble acceptable ». Par la suite, M. Lord, au nom des vérificateurs de la BCC, déclarait dans sa réponse à une question de l'avocat de la Commission :

> « Ils (la direction) affirmaient en fait deux choses [...] Selon leur perception du milieu des affaires, il ne serait pas opportun de réaliser la garantie dans l'état actuel du marché; par ailleurs, ils s'attendaient à une reprise et prévoyaient réaliser la garantie une fois que la reprise aurait redonné au marché un cours plus ordonné où il se trouverait des acheteurs. Leur décision professionnelle consistait à ne pas vendre ces garanties tant que le marché ne serait pas plus ordonné [...]
>
> Q. Et les espoirs de reprise reposent sur un jugement porté sur des facteurs économiques n'est-ce pas?
>
> R. (Lord) Oui.
> (Traduction)

Cette méthode d'évaluation gonfle nécessairement la valeur du bien donné en garantie au-dessus de la valeur marchande du moment; autrement, l'emploi de la méthode de la valeur future pour les besoins de l'évaluation serait inutile. L'avantage de gonfler ainsi la valeur des garanties se situe sur le plan des états des revenus et du bilan, comme nous l'avons vu plus haut.

Tout cela nous ramène à la question première, à savoir : est-ce que la banque a pris la décision opérationnelle de prendre un arrangement à l'égard d'un prêt et, par conséquent, de réviser la valeur de l'actif qu'il représente selon la méthode décrite simplement dans le but d'ordonner un traitement comptable qui donne des documents offrant une image avantageuse? Si les vérificateurs sont liés dans leur travail par les décisions opérationnelles de la direction, celles-ci ne seraient pas soumises à l'examen du vérificateur et ce dernier aurait la liberté de déclarer justes, presque automatiquement, les états financiers de la direction. Comme le résume si bien M. MacGirr, si le vérificateur est ainsi lié dans son travail par les décisions opérationnelles, la banque pourra éviter indéfiniment d'établir des provisions ou ne jamais cesser de comptabiliser l'intérêt couru en calculant simplement la valeur du prêt de manière à en maintenir le classement et à justifier la poursuite de ces pratiques. En somme, et si, du point de vue de la direction, la banque ne peut faire face aux difficultés que de bonnes écritures comptables révéleraient, la direction n'a plus qu'à prendre la décision opérationnelle d'arrêter un arrangement à l'égard du prêt et d'en

maintenir la valeur à un niveau justifiant le report des provisions pour pertes et la poursuite de la comptabilisation des intérêts à titre de revenus.

MM. Lord et Carr ont soutenu que la décision opérationnelle commande les écritures comptables et, par conséquent, enlève aux vérificateurs toute possibilité de substituer leur jugement à celui de la direction, mais ils ont reconnu avoir au moins eu la possibilité de tenir une liste des réserves particulières dont ils avaient proposé l'établissement à la banque pour chaque exercice et un registre des propositions rejetées par la direction. Les provisions proposées par les vérificateurs et refusées par la direction se chiffraient à 18 millions de dollars en 1983 et à 11 millions en 1984. Ces chiffres, de dire les vérificateurs, ont été compilés « afin que nous puissions avoir une idée de l'ampleur de la divergence d'opinion qui existait entre nous et la banque ». Il semblerait que la difficulté à laquelle se heurtaient ces vérificateurs n'avait rien à voir avec la question de l'importance relative. Les 18 millions de dollars de l'exercice 1983 auraient été imputés sur les revenus grâce à la formule quinquennale des provisions pour pertes sur prêts et auraient été portés au crédit des provisions pour éventualités du bilan. En 1983, le revenu avant impôt s'élevait à 8,2 millions de dollars et le revenu net, à 6,5 millions; en 1984, la banque affichait une perte de 7 millions avant recouvrement de l'impôt sur le revenu, après quoi elle accusait un revenu net de 800 000 $ seulement. Si les vérificateurs avaient insisté pour rajuster les provisions pour pertes sur prêts selon les calculs découlant de la formule quinquennale moyenne et avaient inscrit sur l'état des revenus les chiffres ainsi obtenus, le revenu avant impôt aurait baissé de 5,5 millions de dollars en 1983 et d'au moins 2,8 millions en 1984. Nonobstant l'importance évidente des provisions refusées, les vérificateurs ont déclaré dans leur témoignage : « [...] nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que notre point de vue est juste et celui de la banque ne l'est pas [...] » Sur ce plan, leur témoignage semble être en désaccord total avec celui de MM. Broadhurst et Dilworth. Il serait vain de prétendre que ces « différences » ne sont pas importantes face à un portefeuille de prêts de 2,2 milliards de dollars. La mesure de l'importance à employer dans le cas présent est le chiffre des revenus et le solde des provisions pour éventualités qui serait diminué, voire complètement effacé.

On peut affirmer, en somme, que les vérificateurs ont tenu le même raisonnement pour justifier à leur point de vue à l'égard de la direction dans la décision de cette dernière d'user de sa prérogative pour passer outre à la règle prescrivant que l'on cesse de comptabiliser les intérêts courus à titre de revenu. Si la direction établit qu'il n'y a aucun doute

raisonnable sur la possibilité de recouvrer le principal et l'intérêt et, par conséquent, fait usage de sa prérogative, les vérificateurs sont impuissants, au dire des vérificateurs de la BCC. Ils ont pu vérifier si le jugement de la direction était « raisonnable », mais ils l'ont accepté dans bien des cas où il ne l'était manifestement pas. Sur ce point également, la position adoptée par les vérificateurs de la BCC va carrément à l'encontre du témoignage d'experts reconnus en comptabilité.

Enfin, les vérificateurs ont adopté un position analogue à l'égard de la décision de la direction d'arrêter un arrangement à l'égard d'un prêt qui, autrement, aurait rejoint la catégorie des prêts inexécutés ou non productifs. Dans ce cas, les vérificateurs de la BCC étaient d'avis que, une fois que la direction avait adopté une telle attitude, il incombait aux vérificateurs de prouver l'erreur de la direction. Le témoignage des vérificateurs sur ce troisième point nous éclaire davantage :

> La banque a pris une décision de gestion et, à moins qu'il n'y ait *aucune* possibilité manifeste de la maintenir, il est du ressort de la banque de comptabiliser le prêt dans un optique de pleine exploitation et, par conséquent, il n'est pas possible, comme le disent les vérificateurs en pareil cas, [d'affirmer catégoriquement que l'évaluation de la direction] selon un contexte de pleine exploitation ne convient pas, parce que la décision a été prise de maintenir le dossier du client selon un contexte de pleine exploitation et qu'un programme a été mis en place à cette fin. (Traduction)

En des termes plus simples, les vérificateurs déclarent ne pouvoir infirmer une décision de la direction à ce sujet que si l'emprunteur est dans l'impossibilité de demeurer en affaires. En effet, ils se conforment à la règle selon laquelle la décision de la direction de passer un prêt aux écritures d'arrangement s'accompagne des décisions de ne pas établir de provisions pour pertes, de comptabiliser comme revenus les intérêts courus et de ne pas contre-passer les écritures des intérêts ainsi comptabilisés dans le passé; de plus, l'application de cette règle ne leur permet pas d'adopter une position contraire et d'insister pour que cette dernière soit mise à exécution et traduite dans les états financiers de la banque. Cette proposition fait évidemment fi des principes formulés et acceptés sans réserve par MM. Broadhurst, Mackenzie et Dilworth. De plus, elle rend tout à fait inutile le recours aux vérificateurs externes.

Mises à part les subtilités des règles de comptabilité, il est difficile de concevoir qu'une banque affligée d'un volume de prêts en difficulté aussi élevé que celui de la BCC en 1983 et 1984 puisse, par le simple jeu des arrangements, échapper à la nécessité de cesser la comptabilisation des intérêts à titre de revenus ou d'établir des provisions pour pertes. Par conséquent, tant sur le plan des principes que dans leur application détaillée, les pratiques adoptées par les vérificateurs de la BCC dans

l'examen des états financiers dressés par la direction étaient, de toute évidence, erronées et par conséquent, les états financiers, contrairement à leur attestation, du moins pour l'exercice 1984, ne décrivaient évidemment pas de façon juste la situation financière de la banque.

Telle est la conclusion logique à tirer du rapport présenté par les vérificateurs eux-mêmes au comité de vérification de la banque au sujet des exercices 1982 à 1984. Il est éclairant de passer en revue les principales observations faites par les vérificateurs dans ce rapport. Tout d'abord, ceux-ci relèvent un changement dans la comptabilisation de l'intérêt en 1982. Il y eut, durant cet exercice-là, une augmentation importante du nombre de prêts en souffrance et non productifs. Au cours des exercices antérieurs, la banque avait cessé de comptabiliser l'intérêt sur les prêts et contre-passait les intérêts courus lorsque l'arriéré à ce chapitre dépassait 90 jours; cependant, en 1982, la banque a adopté pour pratique de comptabiliser l'intérêt d'après une évaluation de chaque compte et, en particulier, du bien donné en garantie, plutôt que de s'en tenir à la règle des 90 jours. Les vérificateurs ont exprimé certaines inquiétudes au sujet de prêts particuliers dont le remboursement était incertain et dont l'intérêt était néanmoins comptabilisé. Comme dans le cas des provisions particulières, les vérificateurs ont déclaré qu'ils n'étaient pas en mesure de conclure que la banque ne toucherait vraisemblablement pas les intérêts en question. Ils ont estimé que la nouvelle politique comptable au sujet de la comptabilisation des revenus était acceptable dans la mesure où la valeur des garanties faisait l'objet d'un examen critique. À ce titre, les vérificateurs n'ont pas rejeté le concept de la valeur de référence, qui remontait à 1982. Ils ne se sont évidemment pas méfiés des cas récents qui, globalement, permettraient à la banque de comptabiliser beaucoup plus de revenus qu'elle n'aurait pu le faire autrement.

Le rapport présenté en 1983 au comité de vérification révèle une acceptation soutenue et de plus en plus répandue des principes avancés par la direction en dépit de la récession économique persistante. Dans ce document, les vérificateurs déclarent qu'ils acceptent les chiffres des pertes que la banque subira vraisemblablement, de l'avis de la direction, à l'égard de certains comptes. Ils y affirment qu'ils ne sont pas en mesure d'infirmer l'évaluation d'un cas particulier par les dirigeants de la banque, car ceux-ci possèdent, dans le recouvrement des prêts douteux, beaucoup plus d'expérience que les vérificateurs externes, d'autant plus que ces derniers ne possèdent pas le « don de divination parfaite ». Cette année-là, le principe du contexte de « pleine exploitation » franchit un pas de plus et les vérificateurs ont noté à ce sujet que, dans la mesure du possible, la banque s'était efforcée de maintenir la

valeur de la garantie selon un contexte de pleine exploitation en prenant en main l'actif et en le confiant à une nouvelle direction compétente, ménageant ainsi de nouveaux délais susceptibles de permettre aux éléments d'actif dépréciés de retrouver leur valeur marchande normale. À titre d'exemple, ils ont cité certains prêts consentis en Alberta dans le secteur de l'immobilier et ceux (mentionnés ailleurs) à l'égard d'équipement de forage en Alberta et aux États-Unis. Dans ces deux cas, les vérificateurs ont précisé que le succès de la stratégie de la banque à éviter des pertes importantes au titre de ces comptes dépendrait d'une éventuelle reprise de l'économie albertaine et d'une relance dans le secteur énergétique au Canada et aux États-Unis. Évidemment, l'exactitude de l'opinion des vérificateurs dépend, elle aussi, de ces facteurs.

Autre fait également étonnant, les vérificateurs acceptaient la comptabilisation des intérêts courus à l'égard des prêts dont la garantie était placée par la direction dans un « compte d'attente », c'est-à-dire cédée à une société nouvellement constitué. La haute direction expliquait que, à la suite de cette opération, l'intérêt continuait d'être comptabilisé, même s'il n'était pas payé, parce que cette cession lui redonnait confiance dans le recouvrement complet du principal et de l'intérêt en raison de la plus grande compétence des nouveaux gestionnaires. Les vérificateurs ont déclaré qu'il n'était « pas possible pour l'instant de savoir dans quelle proportion les intérêts capitalisés pourraient être perçus dans l'avenir ». En fin de compte, le point de vue de la direction l'emportant, l'intérêt impayé continue d'être considéré à titre de revenu. Les vérificateurs ont fait valoir que les intérêts d'un « pourcentage important de prêts en difficulté avaient été comptabilisés comme revenus » en raison de la méthode utilisée par la direction. Toutes ces pratiques avaient cours en dépit du fait que les vérificateurs de la BCC préconisaient qu'on ne peut capitaliser des intérêts à moins de n'avoir aucun doute raisonnable sur la possibilité de les recouvrer.

Le document de travail dont les vérificateurs de la BCC entendraient discuter avec le comité de vérification en 1983 se termine par les observations suivantes :

1. En raison de la politique de la banque en matière de capitalisation des intérêts sur les prêts en difficulté, il est plus difficile de prouver que ces prêts peuvent être entièrement recouvrés.

2. La banque aurait pu justifier des provisions particulières plus élevées à l'égard de certains prêts.

3. Les vérificateurs ont été rassurés par l'importance des provisions pour éventualités, qui s'élevaient à environ 24 millions de dollars et constituaient une protection supplémentaire contre les pertes imprévues sur prêts.

La troisième observation va évidemment à l'encontre du témoignage de MM. MacKenzie et Broadhurst au sujet de la vérification de la banque; à leur avis, en effet, l'existence de ces provisions ne saurait justifier l'absence de provisions particulières pour pertes. Cependant, les vérificateurs affirment ce qui suit dans une note de service :

> Les 18,032 millions de dollars (les provisions totales proposées par les vérificateurs et refusées par la direction) peuvent sembler largement couverts par le compte des provisions pour éventualités, qui vise à « parer à ces incertitudes ». Au 31 octobre 1983, le compte des provisions affichait un solde de 23,947 millions de dollars. Comme ce solde est sensiblement supérieur au montant total des provisions, aucune autre mesure n'a été prise pour le moment. (Traduction)

La position adoptée par les vérificateurs de la BCC dans leur déposition devant la Commission coïncidait avec celle des témoins experts au sujet du compte des provisions pour éventualités, mais ils ont expliqué que s'ils étaient d'accord avec la direction, c'est que les provisions pour pertes refusées par cette dernière et non exigées par les vérificateurs visaient des pertes « imprévues » et que, par conséquent, le solde du compte des provisions pour éventualités offrait une protection suffisante, sans qu'il soit nécessaire d'établir des provisions particulières pour pertes sur prêts. M. Carr a affirmé que les pertes « seraient imprévues pour la banque ». Une telle attitude constitue une délégation exceptionnelle de pouvoirs à la direction et cadre bien avec la position adoptée par les vérificateurs de la BCC pour justifier leur attestation des états financiers de la banque.

Dans le document de travail remis au comité de vérification pour 1984, les vérificateurs affirment à nouveau que la banque demeure moins prudente qu'ils le voudraient au sujet des provisions pour pertes sur prêts, de la comptabilisation et de la capitalisation des intérêts impayés, ainsi que de la comptabilisation et de la capitalisation des honoraires touchant les prêts restructurés et les arrangements comportant un recours limité. Cependant, tout compte fait, les vérificateurs estimaient que les provisions totales pour pertes étaient suffisantes, dans les circonstances, et ils se sont dits satisfaits de voir que la décision de comptabiliser les intérêts et les honoraires « n'avait été prise par la haute direction qu'après un examen minutieux ». En somme, qu'il suffise de dire que, selon les témoignages recueillis, c'est aux vérificateurs qu'incombait en 1984 la tâche d'imposer des méthodes comptables

beaucoup plus prudentes mais que ceux-ci se sont contentés de maintenir les politiques et méthodes de 1983. Ils ont reconnu que le nombre de prêts en difficulté demeurait remarquablement élevé et que les pertes continueraient d'être lourdes. Dans leur document de travail de 1984, les vérificateurs expriment leurs préoccupations sur les points suivants : (1) en raison de la comptabilisation des intérêts courus sur certains prêts au titre des revenus, il est plus difficile de démontrer que ces prêts peuvent être entièrement recouvrés quant la valeur actuelle de la garantie est très « incertaine »; (2) dans le cas des prêts octroyés sur de l'équipement de forage aux États-Unis, la banque continue de comptabiliser les intérêts lorsque la valeur actuelle de la garantie est inférieure au solde du prêt, et les vérificateurs préféreraient que les intérêts ne soient comptabilisés qu'au moment où ils sont perçus tant que la valeur de la garantie ne correspondra pas au solde du prêt; et (3) la banque aurait pu être plus généreuse au chapitre des provisions pour pertes établies au 31 octobre 1984.

Le document de travail de 1984 ne laisse planer aucun doute : les vérificateurs et les administrateurs de la BCC étaient bel et bien au courant des pratiques de la direction que les vérificateurs ont exposés au comité de vérification dans leurs rapports. Sans aucun doute, l'étendue de ces pratiques était-elle connue. Ainsi, à la fin de 1984, les vérificateurs externes ont évalué à environ 350 millions de dollars, soit à ou 17 pour 100 du portefeuille de prêts de la banque, le montant des prêts soumis à des arrangements comportant un recours limité.

À la fin de l'exercice 1984, les vérificateurs se sont placés dans une situation difficile. Ils ont reconnu que le nombre élevé d'arrangements, rendus nécessaires par suite du ralentissement économique, laissait entrevoir que les pertes continueraient d'être élevées pour la BCC. Ils ont recommandé que le compte des provisions pour éventualités soit donc maintenu au moins au niveau de 1983. Néanmoins, ils n'ont pas insisté pour que la banque établisse les provisions pour pertes qu'ils avaient recommandées. Dans leur rapport à l'inspecteur général sur la question du compte de provisions pour éventualités, on peut lire ce qui suit :

> [...] Il semblait que, [...] après examen de tous ces dossiers de prêts en difficulté, même s'il n'était pas nécessaire d'établir des provisions supplémentaires à l'égard de certains prêts, une provision générale supplémentaire devrait exister à titre de mécanisme de protection pour les prêts ayant fait l'objet d'un arrangement. (Traduction)

Ainsi, les vérificateurs n'ont pas imposé l'établissement des provisions particulières qu'ils avaient recommandées, tandis qu'ils craignaient que

les pertes demeurent remarquablement élevées. Tous ces faits vont à l'encontre des méthodes de vérification bancaire qu'ont décrites à la Commission les experts en la matière, dont on a parlé plus haut. Les vérificateurs se sont retrouvés dans cette situation du fait qu'ils avaient accepté les états financiers dressés par la direction au cours des exercices antérieurs et qu'ils ne pouvaient plus faire volte-face et dire à la direction qu'ils devaient désormais suivre les principes reconnus en vérification bancaire. Ils ont donc continué d'approuver les états financiers en se fondant sur des principes qui n'étaient pas admis dans ce domaine.

En 1983, les vérificateurs étaient en mesure d'affirmer que les pratiques suivies par la direction étaient rendues à la limite des pratiques comptables acceptables et n'étaient certes pas aussi prudentes qu'ils l'auraient souhaité. Les bénéfices de la banque étaient nettement en baisse et, mis à part les crédits d'impôt à venir, les bénéfices non répartis auraient été totalement épuisés à la fin de l'exercice 1984. Or, à ce moment-là, la situation de pleine exploitation de la banque était menacée, ce qui, en vertu des principes comptables, obligeait les vérificateurs à utiliser une méthode d'évaluation plus prudente, comme le disait M. Dilworth. En ce qui a trait aux états financiers de l'exercice 1984, les vérificateurs ne semblent pas avoir senti cette obligation.

La conduite des vérificateurs dans deux cas suffira à illustrer toutes les pratiques déjà décrites. Le premier concerne un prêt consenti par la banque à l'exploitant d'une scierie et comportant comme garantie l'entreprise elle-même ainsi que des droits de coupe. En 1981, l'emprunteur se trouva aux prises avec de sérieuses difficultés et, dès l'année suivante, il était très en retard dans ses paiements. On nomma donc un surveillant. La banque continua de financer l'entreprise et de capitaliser les intérêts en 1982. L'emprunteur n'ayant pu respecter le budget dressé par le surveillant pour 1982 par suite de la stagnation du marché, un séquestre gérant fut nommé au début de 1983. La banque continua de financer l'entreprise. En 1982, le prêt avait été porté à 6,3 millions de dollars. Comme l'intérêt avait été capitalisé tout au long de 1983, un prêt de plus de 5 millions de dollars fut consenti au séquestre. Au cours de la période de mise sous séquestre, le montant total du prêt passa à 13 millions de dollars, chiffre qui comprenait des intérêts capitalisés de plus d'un million de dollars. En 1984, le prêt fut rangé dans la catégorie des prêts non productifs. La banque avait refusé d'établir une provision à l'égard de ce prêt en 1982, estimant que la réalisation de la garantie risquait de lui faire subir une perte importante qu'elle espérait pouvoir éviter lorsque se produirait la reprise économique attendue en Colombie-Britannique, soit en 1983. Le prêt se trouvait toujours sous séquestre

en 1984, mais ne figurait pas dans la liste des « prêts sans provision », dressée par les vérificateurs. Après plusieurs tentatives infructueuses, la banque trouva en 1984, pour la scierie, un nouvel exploitant qui possédait, dit-on, les connaissances spécialisées nécessaires, mais dont le principal atout semblait résider dans le fait qu'il habitait dans la région et pouvait centrer son attention sur l'entreprise. Le nouvel exploitant offrit de se porter acquéreur de la garantie, pourvu qu'il n'y ait pas de droit de recours, par l'entremise d'une nouvelle société, la dette (qui serait désormais augmentée de 3 millions de dollars destinés à servir de fonds de roulement au nouvel emprunteur) devant être remboursée au moyen d'une obligation non garantie à tirer sur les profits à venir, le cas échéant. Cette transaction eut lieu malgré un rapport confirmant une nouvelle chute des prix du bois d'oeuvre et une déclaration explicite de l'acheteur selon laquelle il n'y avait aucune garantie que l'entreprise rapporterait suffisamment pour assurer le service de l'emprunt. Un doute planait sur toute la transaction au sujet de la capacité de la banque de céder les droits de coupe au nouvel exploitant et au sujet de la valeur de ces droits, une dette éventuelle envers le ministère des Forêts, avait-on laissé entendre, grevant ces droits.

Malgré tout cela, les vérificateurs n'ont exigé l'établissement d'une provision pour pertes au cours d'aucun des trois exercices et ne se sont pas opposés à la pratique de la direction de comptabiliser les intérêts de ce prêt à titre de revenu au cours de cette période. Ils ont fait part des inquiétudes que suscitait chez eux l'examen de ce prêt à l'occasion de la vérification annuelle. Année après année, ils acceptaient les explications de la direction qui escomptait une reprise dans l'industrie. Au moment de la mise sur pied du programme d'aide, la direction avait recommandé l'établissement d'une réserve de 4 millions de dollars. En mars 1985, la première équipe (Tallman) chargée par l'inspecteur général de l'inspection de la banque avait recommandé une provision de 9 millions. Une conclusion s'impose : pendant la majorité, sinon la totalité des exercices susmentionnés, la banque a donné à cet élément d'actif que constituait ce prêt dans ses états financiers, une valeur sensiblement suupérieure à celle que la direction lui a reconnue en définitive, et même plus élevée que ce qu'auraient donné les pratiques bancaires courantes en matière de crédit.

Le second cas porte sur un prêt immobilier garanti par une troisième hypothèque sur un immeuble locatif. Il y avait également d'autres garanties que la banque estimait sans valeur ou presque. Au cours de l'exercice 1982, le solde du principal à payer s'élevait à 5 millions de dollars et le prêt avait reçu de la banque la cote 3. En 1983, les vérificateurs ont examiné ce prêt et signalé qu'il « est en assez

mauvaise posture et que, malgré tout, la banque continue d'en capitaliser les intérêts ». Une évaluation versée au dossier de la banque attribuait à la garantie une valeur de 14 millions de dollars. Compte tenu de charges antérieures de 10,6 millions de dollars, le vérificateur conclut à un écart de 2,9 millions de dollars, mais il constata par ailleurs que, selon la direction, la voie à suivre était celle de « l'arrangement ». Le dossier permettait aussi de constater qu'un créancier de rang antérieur (à savoir une autre banque qui détenait une deuxième hypothèque), dont la créance n'était que de 1,8 million de dollars, avait établi une réserve. L'arrangement visait entre autres le financement de l'aménagement de suites directoriales dans l'immeuble. L'examinateur exprima le doute que le programme d'aménagement procure des revenus suffisants pour assumer le fardeau de la dette, mais il ne contesta pas la nouvelle valeur de référence de 18 millions de dollars. Les vérificateurs n'ont pas inscrit pas ce prêt sur la liste des prêts sans provision. La BCC n'a pas établi de réserve ni contre-passé les intérêts courus et comptabilisés en 1983. En 1984, la BCC a accordé d'autres avances de sorte que l'engagement total s'élevait à 8,8 millions de dollars, à quoi s'ajoutaient les charges antérieures pour un total cumulatif de 11 millions de dollars. L'évaluation la plus forte au dossier (1983) atteignait 18 millions de dollars. La proposition d'arrangement a échoué. La direction a sauvé la situation en attribuant au projet une nouvelle valeur de référence de 20 millions de dollars (soit une hausse de 2 millions par rapport au chiffre de l'exercice précédent, malgré l'échec de l'arrangement). La dernière valeur de référence donnée par la direction dépassait de 200 000 $ le total des charges antérieures et du prêt global de la banque. L'examinateur qualifia de « très optimistes » les prévisions de trésorerie sur lesquelles se fondait la valeur. La banque présenta ensuite un nouveau plan au sujet du bien immobilier. En fin de compte, les vérificateurs acceptèrent qu'aucune réserve soit établie et qu'aucun intérêt inscrit à titre de revenu ne soit contre-passé étant donné que « la BCC s'efforce de trouver une société de pétrole et de gaz » pour l'associer à ce prêt immobilier inexécuté. Ce prêt ne fut pas, non plus, inscrit sur la liste des prêts sans provision pour 1984, même si l'on proposait une provision de 2 à 4 millions de dollars dans le rapport de vérification initiale. Au cours de l'examen effectué le 14 mars 1985 en vue du plan de sauvetage, la BCC a recommandé l'établissement d'une réserve de 7 millions de dollars à l'égard du principal qui s'élevait à 8,9 millions, tandis que M. Tallman a recommandé « la radiation totale » du prêt.

Voilà seulement deux cas qui illustrent la situation désespérée à laquelle ont conduit les décisions opérationnelles de la direction au sujet des prêts inexécutés et non productifs, et l'acceptation trop facile de ces

décisions par les vérificateurs, avec toutes les écritures comptables afférentes.

On peut résumer ce dossier avec assez d'exactitude en disant que, grâce aux contacts permanents qu'entretenaient vérificateurs externes et le BIGB, ce dernier savait que la BCC employait la valeur future dans l'évaluation des garanties de son portefeuille de prêts et que ses méthodes de capitalisation et de comptabilisation des intérêts, ainsi que d'établissement de provisions reposaient sur les valeurs ainsi déterminées. Et les vérificateurs et le BIGB savaient également que les pratiques de la banque n'étaient pas prudentes. Dans ce qui est de la BCC, il est également certain que, tout au cours des exercices 1983 et 1984 tout au moins, le comité de vérification constitué par le conseil d'administration connaissait le sentiment de malaise que suscitait chez les vérificateurs externes l'audace des politiques comptables et des décisions opérationnelles de la direction et que, aux yeux des vérificateurs, ces politiques n'étaient pas « prudentes ». À ce sujet, l'inspecteur général a lui-même déclaré ce qui suit :

> Les entretiens que nous avions eus avec les administrateurs de la banque et avec les vérificateurs nous avaient convaincus que, même si les pratiques n'étaient certes pas prudentes, elles entraient dans cette catégorie. Comme cette conviction découlait, non pas d'une inspection méticuleuse des documents mêmes relatifs aux prêts et aux évaluations, mais des échanges que nous avons eus, elle était mitigée mais bel et bien réelle, cela ne laisse aucun doute. (Traduction)

Le président du comité de vérification, M. Hillman, lui-même comptable agréé, a fait état dans les termes suivants de la communication de ces points à son comité :

> Aussi, notre première réaction au document de travail des vérificateurs a été, je crois, la satisfaction de constater qu'ils étaient disposés à approuver les états financiers sans proposer de modifications fondées sur les observations faites dans leur document. À leur avis, les politiques comptables de la banque n'étaient guère prudentes; néanmoins, les états financiers présentaient de façon assez juste la situation de la banque à la clôture de l'exercice et étaient conformes aux principes comptables prescrits pour le secteur bancaire. Tout comme les vérificateurs, nous admettons que des questions telles que la comptabilisation des intérêts à titre de revenus à l'égard de provisions particulières pour pertes sur prêts se fondent sur une évaluation subjective des garanties. Nous avons été rassurés de voir que les vérificateurs reconnaissaient la compétence de la direction à cet égard et admettaient qu'il serait inacceptable d'établir des provisions en se fondant sur des valeurs de liquidation [...] Enfin, je crois que, même si nous étions préoccupés par les résultats globaux de la banque, qui étaient moins bons que pour l'exercice précédent, les observations formulées par les vérificateurs dans le document présenté au comité de vérification ne nous alarmaient pas outre mesure.

[...]

Notre premier souci était de trouver les raisons de la détérioration sensible des résultats financiers de la banque. De toute évidence, la banque faisait face à certaines difficultés. Les états financiers que nous avons examinés présentaient-ils fidèlement la situation financière de la banque à ce moment précis? À cette question, que les vérificateurs sont en mesure de trancher, ceux-ci ont répondu positivement.

Q: À leur avis, les politiques de la banque ne sont guère prudentes mais demeurent passables; telle est bien leur opinion n'est-ce-pas?

M. Hillman : Oui.
(Traduction)

Chacun des trois organes investis d'une responsabilité dans ce domaine trouvait rassurante l'action ou l'inaction des deux autres. Après s'être acquittés de ce qu'il considérait être leur devoir d'information, les vérificateurs ont attesté que les états financiers présentaient fidèlement la situation de la banque et se sont croisé les bras en attendant les mesures que pourrait prendre l'organisme de réglementation ou le conseil d'administration. Cependant, la *Loi sur les banques* confère en quelque sorte aux vérificateurs le devoir de signaler les situations insatisfaisantes. Dans le cas qui nous occupe, ces derniers n'en ont rien fait. Ce silence, combiné à leur attestation des états financiers, a suscité, de l'avis des adminsitrateurs, un faux sentiment de sécurité chez eux. D'autre part, l'inspecteur général s'est trouvé rassuré du fait que les vérificateurs aient attesté le bilan et les états des revenus et que le conseil d'administration, par l'entremise du comité de vérification, ait accepté ces états comme représentant assez fidèlement les opérations de la banque. Dans son rapport, le BIGB souligne le « rôle clé » qu'ont joué les vérificateurs dans le régime de surveillance. Essentiellement, a-t-il déclaré, il était informé par la direction et par les vérificateurs et n'avait aucune raison de mettre en doute cette information; il a assumé ses responsabilités dans les cas où les nouvelles reçues étaient mauvaises et il a reçu de ses sources de renseignements de première main des assurances qui l'incitaient à ne pas prendre d'autres mesures. Tout en reconnaissant qu'il n'était pas au courant de l'étendue des pratiques imprudentes de la BCC, le BIGB soutient que quelqu'un d'autre avait le devoir de lui communiquer ce qu'il devait savoir pour qu'il puisse remplir les devoirs que lui confère la loi. Extrait du rapport du BIGB, le texte qui suit porte sur les pratiques en matière de provisions pour pertes, mais il illustre également le sens général de la position du BIGB face à toutes les pratiques imprudentes de la banque.

Le BIGB savait très bien que la situation de la BCC se détériorait, mais il ne s'était fait vraiment aucune idée, à partir de ses sources, de l'étendue véritable des difficultés de la banque. Les rapports des vérificateurs exigés par l'article

242 de la *Loi sur les banques* au sujet des situations qui ne sont pas satisfaisantes et au sujet de leur opinion sur les pertes sur des prêts importants, semblent, avec un certain recul, être inexacts. De plus, les vérificateurs et la direction n'ont pas réussi à sensibiliser les intéressés à la gravité des difficultés de la banque lors des visites d'inspection. Ces difficultés ne transpiraient pas non plus dans les états financiers et ne faisaient l'objet d'aucune allusion à des politiques irrégulières d'évaluation. (Traduction)

Ainsi, le triangle était devenu un cycle d'amnistie réciproque au sein duquel chacun des trois membres du groupe pouvait manquer à certains aspects de son devoir, mais s'estimer néanmoins excusé par le fait que l'instance suivante du cycle avait commis un manquement consécutif peut-être encore plus grave à son devoir. Ainsi, le public se trouvait à devoir suivre cette filière d'autorités qui le ramenait à son point de départ et le laissait sans grande protection dans les cas où il en aurait eu besoin.

Est-ce là une interprétation valable de ce que prescrivent les dispositions de la *Loi sur les banques* qui ont déjà été débattues en détail en ce qui a trait au mode de réglementation, à la régie des banques et au fonctionnement de la vérification? On ne peut répondre à cette question par l'affirmative, du moins pas dans le cas de certains des acteurs en cause. Comme on l'a vu plus haut, les vérificateurs n'ont pas mis en application les normes et les principes établis par la trilogie de témoins spécialisés. Ils se sont liés aux décisions de la direction en interprétant de façon très stricte et très rassurante les principes touchant les responsabilités des vérificateurs. Ce qu'il faut conclure de tout cela c'est que l'interprétation limitative de son rôle par un vérificateur et l'interprétation laxiste du rôle de la direction, y compris les administrateurs, et du rôle de l'organisme de réglementation, ne sauraient excuser les vérificateurs de n'avoir pas su respecter les principes de la vérification bancaire, reconnus dans leur profession, lorsqu'il leur a fallu décider s'ils devaient ou non attester sans restrictions les états financiers de la direction. Puisque cette dernière n'avait pas établi les états financiers de 1984, et probablement ceux de 1983 également, selon les principes et les pratiques bancaires de comptabilité et de vérification que les vérificateurs d'expérience ont décrits dans leurs dépositions devant la Commission, ces états ne décrivaient pas fidèlement la situation financière de la banque à la clôture de l'exercice financier 1984, ni à celle de l'exercice 1983, probablement. Par conséquent, les vérificateurs n'auraient pas dû approuver les états de 1984, pas plus que ceux de 1983, probablement. Cette tâche est essentiellement la seule qu'un vérificateur est appelé à exécuter (mis à part les rapports directs demandés ou exigés par la *Loi sur les banques*)

et les vérificateurs de la BCC y ont failli. D'après les éléments de preuve recueillis, il est également manifeste que les vérificateurs auraient dû, comme le prescrivent les paragraphes 242(3) et (4) de la *Loi sur les banques*, informer l'inspecteur général de la situation dans laquelle ils avaient trouvé la banque à la fin de l'exercice 1983, et surtout à la fin de l'exercice 1984. Ces paragraphes (qu'on trouve déjà au chapitre 3, sont repris à toutes fins utiles) se lisent ainsi :

> (3) Les vérificateurs, individuellement ou conjointement, selon qu'ils le jugent à propos, ont le devoir de signaler par écrit [...] toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement et, notamment, ils doivent à l'occasion soumettre [...] un rapport au sujet :
>
> a) [...]
>
> b) des prêts non encore remboursés par un débiteur, dont le montant total excède un demi pour cent de l'ensemble du capital versé, des surplus d'apports et des bénéfices non répartis de la banque et sur lesquels, à leur avis, la banque subira vraisemblablement une perte [...]
>
> (4) [...] Les vérificateurs doivent, lors de la transmission de ce rapport au directeur général et à l'administrateur-gérant en chef, en fournir un exemplaire à l'inspecteur.

Il faut préciser que la Commission n'a pas, comme telle, à déterminer si les vérificateurs, considérés dans leur ensemble ou à titre individuel, ont manqué à leur devoir envers quelqu'un au sujet des activités qui font l'objet de la présente enquête. La Commission d'enquête a pour seul rôle de trouver les causes de la faillite de deux banques et de formuler à l'égard des lois, règlements et pratiques en vigueur des recommandations propres à éviter que des situations similaires ne se reproduisent. Par conséquent, la Commission s'abstient ouvertement de constater tout manquement au devoir, si manquement il y a, commis par les vérificateurs envers ceux qui ont comparu devant elle ou envers toute autre personne. Il suffit donc à la commission de conclure, conformément à son mandat, et cette conclusion s'impose, que, si ces vérificateurs avaient suivi les principes de vérification bancaire exposés dans les éléments de preuve recueillis par la Commission, ils n'auraient pas approuvé les états financiers de 1984, pas plus que ceux de 1983 probablement. La BCC aurait été déclaré insolvable, publiquement, avant le 1er septembre 1985. Les états financiers de 1984, dressés selon les orientations comptables et les principes de vérification déjà mentionnés, auraient sans doute révélé l'insolvabilité de la banque à ce moment-là, car ils auraient été déficitaires.

La Commission appuie tout ce qu'elle affirme sur les renseignements qu'elle a réunis et qui sont publics. D'autres instances, qui

n'auraient pas autant de latitude qu'une commmission d'enquête pour recueillir des renseignements auprès de diverses sources, disposeraient peut-être d'un dossier différent. Les conclusions qui précèdent reposent entièrement sur les documents en main et nous n'avons pas tenté de savoir ce qu'elles auraient pu être si les règles ou les façons de procéder avaient été différentes.

4. L'inspecteur général

Dans cette perspective, la position de l'inspecteur général se dégage mieux si l'on examine tout d'abord le fondement législatif du pouvoir que lui confère le paragraphe 246(2) de la *Loi sur les banques*, dont voici un extrait :

> L'Inspecteur [...] procède ou fait procéder, sur les affaires internes et les activités de la banque, aux examens [...] qu'il estime nécessaires ou utiles [...] afin de s'assurer de l'observation par celle-ci des dispositions de la présente loi, notamment de celles relatives à la protection des intérêts des déposants, créanciers et actionnaires, et de sa saine situation financière [...] il présente son rapport au Ministre.

Ce pouvoir conféré par la loi existe depuis plus de 60 ans. Pour l'inspecteur général actuel, « son rôle principal consiste en une » surveillance prudente « qui se situe principalement [...] » (traduction) dans les deux domaines mentionnés dans l'extrait cité ci-dessus, c'est-à-dire la protection des créanciers et des déposants et le maintien de la santé de l'ensemble du système bancaire et de la confiance dans celui-ci.

Le BIGB a été créé peu après la mise sur pied du système comportant deux vérificateurs. Selon ce système, l'inspecteur général n'était pas tenu d'examiner les portefeuilles de prêts de chaque banque. La taille relative du service d'inspection indiquerait la portée de l'examen envisagé par la structure législative. Au moment du sauvetage de la banque, le personnel du bureau se composait de 33 personnes dont 7 faisaient partie de la division de l'inspection. Aux termes de la Loi, ces 7 inspecteurs devaient faire une vérification annuelle de chacune des banques qui ont atteint un nombre maximal de 72 après les modifications de la *Loi de 1980 sur les banques*. Si l'on tient compte du fait qu'il fallait environ 300 jours-vérificateurs pour exécuter une vérification externe à la BCC en 1984, il est facile de constater que le mandat conféré par le Parlement dans la loi prévoyait un examen beaucoup moins approfondi qu'une vérification externe pour chaque banque des annexes A et B.

En fait, peu de choses semblent avoir changé depuis l'explication donnée au Parlement en 1923 au moment de la création de la charge d'inspecteur général. On prévoyait alors que « l'étude des rapports des inspecteurs des banques [vraisemblablement les inspecteurs internes], des dossiers d'information en matière de crédit et aussi des rapports des vérificateurs des actionnaires » (traduction) fournirait à l'inspecteur général suffisamment de renseignements pour qu'il « ait une vue globale de la situation » (traduction). Quatre ou cinq ans après la création de la BCC et de la Norbanque, la nouvelle *Loi sur les banques* autorisait la création de banques de l'annexe B; environ 60 de ces banques ont vu le jour entre 1980 et 1982. Aucune disposition n'a été prévue dans la Loi pour accroître les ressources du système d'inspection ou pour modifier ou réorienter ce système afin de l'adapter à ces nouvelles banques. Le gouvernement de l'époque a, pour une raison ou pour une autre, négligé le fait qu'il était de toute évidence nécessaire d'apporter certains changements à la Loi pour l'adapter aux nouvelles circonstances du secteur bancaire, ainsi qu'aux besoins de l'inspection et de la réglementation de ses établissements. Bref, l'adoption d'une politique favorisant l'expansion de la population des banques ne s'est pas accompagnée d'une étude des modifications accessoires qui s'imposaient dans le système de surveillance. Il faut également souligner (comme on l'a mentionné au chapitre 3) que l'inspecteur général a déclaré devant le Comité des finances de la Chambre des communes, en 1982, que le personnel du BIGB était trop restreint pour s'occuper de toutes les banques dont le nombre ne cessait de croître par suite de la révision de 1980 de la Loi. À la même occasion, il a affirmé que le personnel existant était suffisant pour surveiller adéquatement la santé générale des banques, bien que cette tâche soit « extrêmement difficile » (traduction).

L'étude détaillée la plus récente sur le système bancaire a été effectuée par la Commission Porter en 1964. Cette dernière ne s'est pas beaucoup attardée sur le système d'inspection, mais elle a déclaré que le BIGB devrait beaucoup compter sur l'autoréglementation des banques et devrait continuer de se fier sur les vérificateurs externes. On réaffirmait ainsi le système tripartite dit de surveillance prudente. Utilisant une terminologie plus moderne, l'inspecteur général adjoint, M. Macpherson, a déclaré :

> [...] la pression morale a un certain poids dans tout ce système qui fonctionne ainsi depuis un très long moment.
>
> Q. Mais enfin, il ne s'agit pas d'une question de moralité, n'est-ce pas?
>
> R. En fait, je ne me suis jamais arrêté à la justesse du terme « pression morale ». Mais si vous préférez l'attitude de surveillance par accord tacite,

alors je crois que nous espérons toujours que cela fonctionne et je crois que c'est le cas en l'espèce [renvoi à un prêt particulier]. (Traduction)

M. Macpherson a poursuivi en déclarant que l'application de la loi au moyen du « système de surveillance par accord tacite » n'était qu'un des nombreux moyens dont disposait le BIGB, les autres étant les suivants :

> [...] En réalité, le pouvoir de sanction dont nous disposons maintenant habilite le ministre à donner des directives à une banque relativement au niveau de son capital et de ses liquidités. Ce pouvoir a été ajouté dans la Loi en 1980.
>
> Avant cette modification il n'y avait rien. Par optimisme ou peut-être par naïveté, dirait-on, nous avons cru qu'il s'agissait là d'une arme très puissante, car si nous n'aimions pas ce que faisait une banque, nous pouvions dire : « très bien, nous ne pouvons vous empêcher de vous livrer à ce genre de pratique; cependant, si vous le faites, vous devrez conserver certains niveaux de liquidités ou de capital ». Le seul problème que pose l'exercice de ce pouvoir, tout particulièrement en ce qui a trait au capital, c'est d'être en mesure de faire les vérifications qui s'imposent. D'abord, si vous n'êtes pas satisfait du niveau de capital d'une banque, celle-ci peut ne pas être en mesure de l'augmenter. Le cas échéant, la seule solution consiste à réduire sa taille, ce qui ne se fait pas non plus du jour au lendemain. Alors, nous avions espéré autre chose, mais c'est réellement la seule sanction légale dont nous disposons en ce moment. (Traduction)

Parlant au nom de l'Association des banquiers canadiens (ABC), M. Robert MacIntosh, a exprimé une opinion différente. L'ABC considère que le BIGB disposait de tous les pouvoirs dont il avait besoin, même dans les circonstances qui nous occupent, et qu'il n'y avait pas lieu de renforcer les pouvoirs réglementaires.

> De plus, l'inspecteur général et le ministre des Finances disposent déjà d'une gamme étendue de pouvoirs pour corriger les situations anormales, par exemple, la pression morale. Jusqu'à présent, la pression morale a été un moyen réglementaire efficace, mais ce n'est nullement le seul moyen dont disposent les instances décisionnelles en matière bancaire. La *Loi sur les banques* accorde au ministre des Finances et au BIGB les pouvoirs généraux suivants en matière d'inspection des banques et en ce qui a trait à l'application des recours dans les situations qui ne sont pas satisfaisantes [...] (Traduction)

Les critiques de l'ABC à l'égard du BIGB ont surtout visé la nécessité d'avoir un personnel plus spécialisé qui connaisse bien les forces externes du marché et leurs incidences.

Les procédures fondamentales adoptées par le BIGB ont été décrites en détail au chapitre 3. Nous reprendrons brièvement ces propos en disant que chaque année l'inspecteur général demande à toutes les banques, avant l'inspection annuelle, de lui fournir des données et des renseignements suffisants pour permettre à son personnel d'analyser les divers domaines d'activité bancaire. Dès que le personnel

a analysé ces données, ainsi que celles qu'il reçoit régulièrement des banques au cours de l'année, il rédige une liste de ses préoccupations précises et les communique aux intéressées. Les inspecteurs font ensuite leur visite annuelle qui prend une journée et demie à deux jours. Pendant cette inspection, la banque est alors passée au crible du système appelé CAMEL, qui porte sur cinq points distincts : suffisance du capital, qualité de l'actif, compétence de la direction, bénéfices et liquidités. Selon l'inspecteur général, ce système permet au personnel de l'inspection d'évaluer la santé générale de la banque et d'analyser en détail les préoccupations cernées dans l'analyse préalable à l'inspection ou au cours de cette dernière. Il convient de souligner que certains prêts peuvent faire l'objet d'un examen par le personnel de l'inspection et de discussions avec la banque; cependant, l'équipe d'inspection n'examine pas les dossiers de tous les prêts composant le portefeuille.

Comme on l'a vu plus haut, la position fondamentale de l'inspecteur général est que, non seulement a-t-il le droit de se fier aux vérificateurs externes et à leurs rapports sur les états financiers d'une banque, mais la loi même prévoit ce droit. Parlant au nom des vérificateurs de la BCC, M. Lord a exposé une position assez différente. Il a reconnu que l'inspecteur général « communique avec nous et que nous communiquons avec lui. Toutefois, ses procédures sont vraisemblablement destinées à lui permettre d'assumer ses responsabilités, tandis que les nôtres se rapportent aux états financiers et aux rapports précis que nous demande le BIGB » (traduction). Par ailleurs, M. Grant a déclaré que, sans une connaissance détaillée des dossiers en question, l'inspecteur général n'est en mesure de contester aucune mesure prise par la direction.

> En discutant de ces points avec la banque, il peut très bien être devenu évident qu'il s'agissait de situations raisonnables. Nous avons laissé ces questions aux vérificateurs de la banque, Monsieur [...] Nous dépendons largement des vérificateurs externes pour obtenir les détails nécessaires à l'évaluation de la qualité du portefeuille de prêts de la banque en ce qui a trait à ses méthodes comptables.
> (Traduction)

Jusqu'en 1980 à tout le moins, le Canada comptait très peu de banques et, sauf quelques-unes, elles étaient toutes très grosses et très fortes et avaient du succès sur le plan international. Un système de surveillance n'était peut-être nécessaire que pour veiller au maintien des pratiques compétitives dans le secteur bancaire, pour exercer un contrôle global sur ce que l'intérêt public exigeait de l'industrie bancaire sur la scène internationale, dans des domaines précis comme les hypothèques, et pour faire en sorte que le système bancaire serve l'intérêt public. Cela n'aurait pas donné grand-chose d'effectuer une

vérification réglementaire détaillée du portefeuille de prêts de ces grandes banques d'envergure mondiale. Avec l'arrivée de nouvelles banques au milieu des années 1970 et des banques de l'annexe B autorisées par les modifications de 1980, la situation et les besoins ont changé sur le plan de la surveillance. La *Loi sur les banques* de 1980 n'a tenu compte d'aucun de ces faits.

Telle est bien la situation si le BIGB n'en savait pas plus au sujet de chaque banque que ne l'indique l'extrait de témoignage cité ci-dessus. Évidemment, d'autres considérations s'appliquent si le BIGB connaissait réellement par le menu la stratégie employée par la direction de la BCC dans ses efforts pour assurer la survie de la banque et lui éviter l'insolvabilité. La documentation et les témoignages recueillis permettent de conclure à un échange considérable de renseignements entre les vérificateurs et le BIGB et à un grand nombre de contacts entre les deux organismes, outre l'inspection annuelle. En fait, l'échange de renseignements a donné lieu à de nombreuses communications entre le BIGB, la direction de la BCC, les administrateurs, les vérificateurs externes, d'autres sources dans le système bancaire et les organismes américains qui réglementaient l'agence de L.A., filiale californienne de la BCC. Il n'y a aucun doute que le BIGB était très bien informé de la détérioration de la situation de la banque au cours des années 1982 à 1985. Sa réaction devant ces éléments de preuve se résume en cinq propositions :

1. Étant donné que l'inspecteur général savait que la situation de la banque s'aggravait, il la surveillait étroitement;

2. Le BIGB savait que :

   a) la BCC avait un programme dynamique de comptabilisation des revenus;

   b) les pratiques de la direction en matière d'établissement de provisions pour pertes sur prêts étaient loin d'être prudentes; et

   c) dans toutes ces pratiques, la BCC fondait ses actions et son raisonnement sur l'application du principe de la « valeur future » dans l'évaluation de son actif-prêts, mais l'inspecteur général « ne savait pas vraiment à quel point l'incidence de certaines de ces pratiques pouvait être importante sur l'ensemble du portefeuille de prêts » (traduction). Finalement après un long témoignage qui s'est échelonné sur toute la durée de l'enquête, l'inspecteur général a déclaré que, à tout événement, ce principe de la valeur future ne serait employé que pendant une période relativement brève, après quoi la

BCC serait tenue d'établir des provisions destinées à réduire la valeur comptable des prêts irrécouvrables à un niveau approchant celui de la valeur marchande actuelle;

3. Le BIGB s'est fié presque aveuglément aux vérificateurs qui approuvaient tel quel le portefeuille de prêts, à la valeur que lui prêtait la direction, du fait qu'ils certifiaient les états financiers sans aucune restriction. Tant que durait cette situation, le BIGB a soutenu qu'il n'était pas approprié que l'organisme de réglementation intervienne et ferme la banque;

4. C'est seulement en raison des éléments de preuve portés à l'attention du BIGB après le 14 mars 1985 que ce dernier a réalisé que la situation réelle de la banque était pire que ce que laissaient entrevoir toutes ces sources;

5. Le BIGB ne croit pas qu'il aurait pu agir différemment, si ce n'est qu'il peut affirmer, avec le recul, qu'il aurait pu exercer un pouvoir de rendre des ordonnances de cessation et d'abstention (si ce pouvoir avait existé) pour obliger la banque à faire des radiations et à contre-passer les intérêts courus qui avaient été comptabilisés à titre de revenus, ce qui aurait eu pour effet de provoquer la fermeture plus hâtive de la banque.

On peut voir quelles étaient l'opinion de l'organisme de réglementation à l'égard de la position de la banque et sa position face à l'intérêt public en examinant certains des témoignages qui traitent de l'action et de l'inaction du BIGB. Au début de 1985, M. Kennett a décrit dans les termes suivants ce que savait le BIGB et la position qu'il avait adoptée :

> Il ressort clairement de tout cela que la banque est en difficulté, que ses profits sont marginaux et qu'elle a besoin d'une surveillance étroite [...] mais, en réalité, lorsqu'une bonne partie du portefeuille de prêts d'une banque est en difficulté, on ne peut agiter une baguette magique et les faire disparaître [...] nous nous trouvions dans une situation précaire. La banque avait toujours un capital qui semblait suffisant pour régler les problèmes dont nous connaissions l'existence à ce moment-là, et cela nous a rassurés. (Traduction)

L'opinion que l'inspecteur général s'était faite de la position dynamique que la banque affichait ouvertement au plus tard en 1985 ressort clairement des questions et réponses suivantes :

> Q. Alors, chaque fois qu'ils ne versent pas les intérêts vous ne pouvez les capitaliser?
>
> R. Cela dépend de la valeur de la garantie, si cette valeur est très sûre. Mais à ce stade vous devriez évaluer la garantie de manière très prudente.

Q. Sur une base de liquidation?

R. Oui.

Q. Quand avez-vous appris qu'ils ne le faisaient pas de cette manière?

R. À l'occasion, nous étions mis au courant de cas particuliers qui nous concernaient. Le dossier est, j'allais dire, criblé de questions portant sur des cas particuliers, des problèmes à soulever auprès des vérificateurs, des inquiétudes exprimées par les vérificateurs eux-mêmes et des discussions que nous avons eues avec les représentants de la banque afin de les inciter à recourir à des pratiques plus prudentes. (Traduction)

Puis il décrit certains cas où ces pratiques ont été portées à l'attention du BIGB à l'occasion de rencontres avec des gestionnaires, des vérificateurs et d'autres personnes et qui ont amené le personnel du BIGB à inciter la direction à utiliser des pratiques plus prudentes :

Toutefois, à notre avis, il s'agissait d'exceptions, si vous voulez, qui avaient été portées à notre attention à cause de leur importance et de leur caractère unique. Nous n'avons jamais été en mesure d'examiner à fond l'ensemble du portefeuille de prêts pour déterminer à quel point ces pratiques étaient ou pouvaient être répandues. (Traduction)

En ce qui a trait à l'emploi de la valeur de référence pour déterminer la valeur du portefeuille de prêts, l'inspecteur général a déclaré que cette question avait été portée à l'attention de son bureau au moins au mois de mai 1982 à l'occasion d'une réunion avec les vérificateurs. Voici un extrait de son témoignage sur ce point :

Dans les cas où la banque et les clients, comme je l'ai dit plus tôt, sont en pleine exploitation, la garantie peut être examinée suivant une certaine valeur intrinsèque qui peut ne pas refléter entièrement la valeur marchande.

À mon avis, ce genre de situation ne devrait durer que pendant une période relativement brève. De plus, s'il y avait un écart net entre la valeur qui semblait raisonnable pour la garantie pendant une période et la valeur marchande à laquelle on pouvait s'attendre — et je parle ici de trimestres et non d'années — et si cet écart ne diminuait pas par suite de l'accroissement de la valeur du prêt ou de la garantie, il diminuerait en raison des radiations ou des provisions établies à l'égard de ce prêt. Je ne m'attendrais donc pas que l'écart subsiste pendant très longtemps. (Traduction)

L'inspecteur général était d'avis que le rapport Hitchman avait vraiment mis le problème en lumière. Il a décrit cet événement en ces termes : « En fait, je suppose que le témoignage que nous avons trouvé le plus alarmant est celui de M. Hitchman » (traduction). Les renseignements détaillés qu'a révélés l'examen de ce dernier semblaient confirmer un certain nombre de cas isolés qui étaient jusque-là connus de l'inspecteur général : « [...] mais on ne savait pas vraiment à quel point l'incidence de certaines de ces pratiques pouvait être importante sur

l'ensemble du portefeuille de prêts ». L'inspecteur général reprenait sans cesse la proposition du début, qui a été énoncée précédemment dans la présente partie :

> Nous ne procédons pas à la vérification des banques. Nous ne l'avons jamais fait. Essentiellement, l'équité et l'exactitude des états financiers reposent entre les mains de la direction de la banque elle-même et font l'objet d'un examen de la part des vérificateurs de la banque qui doivent en certifier l'exactitude. Nous avons eu de bonnes relations de travail avec ces personnes et nous avons discuté de ce genre de problèmes avec elles. D'une manière générale nous étions convaincus que le processus était bon.
>
> [...]
>
> [...] finalement nous nous fondions sur l'exactitude des états financiers et sur les résultats de la vérification. (Traduction)

D'après tous les renseignements recueillis au cours de cette enquête, l'inspecteur général a finalement conclu ce qui suit :

> Compte tenu de ces faits, les vérificateurs devront, de toute évidence, devenir beaucoup plus exigeants pour ce qui est des pratiques qu'ils jugent acceptables dans l'examen de la valeur des garanties et je crois que c'est ce qui se produit [...] (Traduction)

L'explication de l'inaction, ou plus justement, de l'absence d'intervention de l'organisme de réglementation entre 1983 et le début de 1985 se trouve peut-être dans la déclaration suivante de l'inspecteur général au cours de l'enquête :

> Mais enfin, nous espérions, comme la banque et d'autres observateurs, que la reprise finirait par arriver et que les problèmes, du moins les plus graves, finiraient par se résorber. En fin de compte, la reprise ne s'est jamais produite. (Traduction)

Au cours de cette période marquée au sceau de l'espoir et de l'indécision, la seconde découlant sans doute de la première, l'état d'esprit des responsables de la réglementation se devine dans la déclaration suivante de l'inspecteur général :

> Au cours de toute cette période, la banque disposait généralement d'un capital suffisant [...] En 1984, les revenus sont devenus très irréguliers, passant de petits bénéfices à un bilan légèrement déficitaire. Encore une fois, la situation était donc nettement précaire et, bien sûr, nous la suivions de très près, mais, à notre avis, elle ne justifiait pas la fermeture de la banque. Cela aurait été entièrement injustifié d'après les renseignements dont nous disposions et qui avaient été rendus publics. (Traduction)

En fait, vu la confiance que le BIGB accordait en principe aux vérificateurs externes, il n'était pas justifié, à son avis, d'invoquer le pouvoir que confère la *Loi sur les banques* pour élargir la portée de la

vérification de la banque. Voici à ce sujet la déclaration de l'inspecteur général :

> Certainement, autant que nous le sachions, la vérification était une vérification fédérale [complète] et nous n'avons jamais pensé qu'une vérification supplémentaire dans le cours normal des activités de cette banque était nécessaire [...] (Traduction)

Il serait incomplet et injuste de ne pas reprendre jusqu'au bout la situation décrite par l'inspecteur général dans son témoignage. Après coup, ce dernier a conclu que, si sa charge avait été assortie d'un pouvoir de rendre des ordonnances de cessation et d'abstention, il aurait pu en faire usage pour rétablir certaines méthodes comptables prudentes qui découlaient de certaines décisions et mesures opérationnelles prises par les banques dans le domaine de la comptabilisation des revenus et de la radiation des pertes sur prêts. L'inspecteur général a également déclaré ce qui suit :

> Je crois que, si nous avions eu plus de détails sur le portefeuille de prêts et sur les méthodes employées en matière de prêt au cours des années précédentes, nous en aurions condamné certaines. Cependant, dans notre examen des activités de la banque, nous considérions de façon globale et prudente le secteur des prêts et, en raison de la conjoncture économique que j'ai décrite précédemment, même dans les cas où les méthodes de la banque en matière de prêt pouvaient comporter des risques élevés, les problèmes ne faisaient pas surface en raison de l'inflation. (Traduction)

Compte tenu du succès rapide de la banque entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980 et vu la longue période de stabilité que notre pays a connue dans le secteur bancaire, certaines de ces conclusions ne peuvent être considérées comme illogiques ou non pertinentes. Toutefois, ce qui demeure surprenant, c'est le fait que les révélations faites par M. McLaughlan à Ottawa le 14 mars ont clairement pris le bureau de l'inspecteur général au dépourvu devant la crise qui pointait.

Deux choses ressortent de la position du BIGB et des mesures qu'il a prises entre le 14 et le 25 mars 1985. Tout d'abord, il a mis du temps à comprendre qu'il y avait lieu d'effectuer une vérification approfondie des prêts que la direction proposait d'inclure dans les mesures de soutien de manière à voir si les radiations proposées par cette dernière à l'égard de ces prêts étaient suffisantes et, pour ce qui est du reste du portefeuille de prêts, à voir si le volume de prêts que la direction proposait d'en retrancher était assez important. Ensuite, le BIGB a été incapable, soit à cause d'une lacune sur le plan institutionnel, soit à cause d'un manque de coordination au sein de son personnel-clé, de faire le lien entre les renseignements dont il disposait déjà et ceux qui lui parvenaient

d'Edmonton dans le cadre de l'examen des prêts qui s'était déroulé du 14 au 25 mars, de façon à permettre aux participants aux réunions de mise sur pied du programme de soutien de déterminer s'ils devaient participer à ce programme et, dans l'affirmative, d'évaluer de quel ordre devait être leur participation selon les informations les dernières et les meilleures dont on disposait alors. Ces deux faits ressortent en clair de la situation plutôt chaotique qu'on a connue durant les jours précédant l'annonce du 25 mars. Une troisième difficulté qui a découlé du sauvetage et qui peut être attribuée en partie au BIGB, c'est l'incapacité de son personnel, de même que de celui du ministère des Finances, de la Banque du Canada et même peut-être des représentants des grandes banques canadiennes, d'évaluer la portée à court et à long terme du libellé du communiqué de presse qui a été approuvé par toutes les parties (à l'exception des représentants des grandes banques, probablement). La mention du fait que la BCC « demeurera fermement solvable » et l'affirmation de la Banque du Canada selon laquelle elle avancerait les fonds nécessaires pour faire face à tout problème de liquidité devaient tôt ou tard obliger le gouvernement à envisager sérieusement la mise sur pied d'un programme d'indemnisation universel permettant le remboursement de tous les déposants de la banque, assurés ou non.

Certaines choses ressortent du grand nombre de documents et témoignages recueillis au cours de l'enquête et résumés à l'annexe C. Il est clair que le BIGB savait, ou avait les moyens de savoir, que la BCC avait, au cours des années 1983 et 1984 et au début de 1985, à tout le moins, augmenté sensiblement ses revenus en y incluant les intérêts courus et en capitalisant les intérêts, qu'elle avait également négligé de prendre des provisions particulières pour pertes sur prêts et qu'elle avait eu recours massivement aux arrangements pour ne pas avoir à abaisser la classification de ses prêts ou encore pour reporter ou éviter l'établissement de provisions précises. Toutes ces mesures se fondaient sur une politique libérale visant à déterminer que le capital et l'intérêt en question étaient recouvrables, de l'avis de la direction, et sur l'emploi de la valeur future dans l'évaluation des garanties détenues par la banque. Livrée à elle-même, la direction d'une banque peut être fortement tentée de franchir les limites des principes comptables reconnus, en maquillant les états financiers et le bilan, pour conserver la confiance qui est essentielle à la survie de l'établissement. Un système d'inspection qui tolère ou ignore ces pratiques de la direction, que les autres rouages du système, par exemple les vérificateurs, remplissent ou non leurs fonctions, concourt à susciter des circonstances propices à la faillite d'une banque. Si les circonstances ne permettent pas d'imputer les causes de la faillite à l'organisme de réglementation, celui-ci n'en

demeure pas moins responsable de ne pas être intervenu en vue de mettre fin aux activités de la banque dès qu'un tel état pouvait ou aurait dû être décelé. Il est louable de tenter courageusement de régler un problème d'insolvabilité imminente, mais ce n'est certainement pas le cas là où cette tentative consiste simplement à prolonger l'existence de la banque au détriment de ceux qui traitent avec elle à titre d'investisseurs ou de créanciers. Un service d'inspection qui laisse à la direction suffisamment de latitude pour qu'elle puisse franchir ces limites doit, dans l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble du système, partager la responsabilité des résultats qui en découlent.

D'après les renseignements obtenus dans le cadre de cette enquête, la direction de la banque savait très bien qu'il était nécessaire de venir à bout de la répugnance des vérificateurs et du BIGB à accepter le traitement comptable attribué à toutes les mesures prises par la direction, dont il est fait mention ci-dessus. Elle savait également qu'il était nécessaire d'éviter que l'organisme de réglementation ne rejette les prospectus déposés par la banque aux fins d'émettre des valeurs destinées au public. Les arrangements sont devenus, dans bien des cas, un moyen d'éviter de reclassifier certains prêts, ce qui permettait de présenter la situation financière de la banque sous un jour beaucoup plus favorable que la situation réelle, connue de la direction. Les pratiques de prêt axées par la direction sur la perception de commissions s'inscrivent dans la même catégorie. La tolérance manifestée à maintes reprises par les vérificateurs à l'égard de ces pratiques, destinées à maintenir le niveau des revenus et à protéger la valeur de l'actif, et le silence de l'organisme de réglementation qui était au courant de ces pratiques ont malheureusement eu pour effet de laisser la direction libre de prolonger l'application de ces politiques inadéquates. Le BIGB s'est dit inquiet de la situation lorsqu'il a commencé à recevoir des renseignements sur la détérioration de la situation financière de la banque et sur les méthodes utilisées pour la maintenir à flot. Les inquiétudes exprimées et les mesures prises par les fonctionnaires du BIGB ainsi que le scepticisme dont ils ont parfois fait preuve à l'égard de la sagesse des stratégies de la banque sont décrits en détail à l'annexe C. La question qui se pose alors est celle de savoir ce qu'aurait dû faire l'inspecteur général.

À tout le moins, l'inspecteur général aurait dû mettre fin à ces pratiques en établissant les politiques à suivre en matière d'évaluation des éléments d'actif de manière que toutes les banques tiennent compte de la même manière de l'impact de la récession. C'est ce que le gouvernement du Canada a fait en septembre 1931 en prenant un décret en vertu duquel les banques pouvaient conserver la valeur des actions au

prix du marché qui avait été pratiqué plusieurs mois plus tôt. Les organismes de réglementation publics reconnaissaient ainsi la nature transitoire de l'effondrement soudain et presque total du cours des valeurs mobilières en 1931. L'inspecteur général aurait pu préciser clairement le délai d'application de la valeur future escomptée et celui du maintien de la valeur à ce niveau par la banque. Une telle restriction aurait pu avoir un effet secondaire malencontreux sur le marché monétaire, tant au pays qu'à l'étranger, mais on ne s'est même pas arrêté à ce problème. Si l'inspecteur général avait adopté une telle ligne de conduite, il aurait fallu que le BIGB soit prêt à mettre fin aux activités de la banque au cas où celle-ci ne se conforme pas à ses directives. Tout cela n'a rien à voir avec le fait que les vérificateurs n'ont pas rempli les fonctions qui leur étaient attribuées et ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités selon les principes de leur profession. Le manque de personnel d'inspection n'est pas non plus un empêchement à une telle action de la part de l'inspecteur général. Le BIGB disposait des renseignements nécessaires pour savoir que la banque se trouvait dans une mauvaise situation qui allait s'aggravant. L'inspecteur général était au courant des diverses mesures inadéquates qui avaient été prises par la direction, comme on l'a vu plus haut. Il avait été averti de ces pratiques et disposait de tous les moyens nécessaires pour en déterminer l'envergure. Ce qui est sans doute le plus grave, c'est l'autorisation qu'il a accordée en vue de la publication, par la banque et par son mandataire financier, d'un prospectus invitant le public à investir dans la banque alors que celle-ci avait été classifiée par le BIGB comme étant dans une « condition insatisfaisante » et qu'on savait que ses états financiers ne réflétaient pas fidèlement la réalité, tant sur le plan de l'actif que des revenus, en raison des nombreuses pratiques mises en oeuvre par la direction et que nous avons exposées plus haut. La situation se résume donc au fait que, ou bien le BIGB était au courant des tactiques de survie déployées par la banque et n'a pas réagi, ou bien il n'en était pas au courant parce qu'il était tout à fait incapable de reconnaître les signaux les plus clairs. De toute façon, la situation était sans issue.

Tous ces faits se rapportent aux exercices 1983 et 1984. L'incapacité du BIGB de s'acquitter de ses responsabilités en matière de réglementation à l'égard de la BCC remonte à l'autorisation que l'inspecteur général avait accordée à cette dernière d'accroître son portefeuille de prêts en 1981 et en 1982 en raison de la grave récession qui frappait ses principaux secteurs d'activité. Cela s'est produit à une époque où la BCC était encore une petite banque régionale qui montrait déjà des symptômes de faiblesse grave. Le BIGB n'a rien fait pour contenir cette croissance et pour amener la banque à raffermir sa

position jusqu'à ce qu'elle puisse éponger les pertes sur prêts encourues au début de la récession et réaliser des économies de fonctionnement.

Le BIGB avait mis en place un système de détection anticipée qui fonctionnait. Les principaux clignotants indicateurs de problèmes donnaient un signal d'alerte. Si l'on n'a rien fait, ce n'est pas par manque d'information mais, semble-t-il, de propos délibéré. Dans son dernier témoignage, le BIGB attribue cette inaction au fait que les vérificateurs n'ont pas rempli leur rôle. L'ampleur de la confiance accordée à ces derniers est fort bien illustrée par le cas de cet organisme chargé de l'application de la loi qui a été saisi d'une plainte concernant certaines pratiques de la BCC. La plainte portait principalement sur le fait que la direction avait ordonné au personnel de la banque d'appliquer à des fins inappropriées la procédure d'évaluation de l'actif dont il a déjà été fait mention. L'organisme chargé de l'application de la loi s'est présenté devant le BIGB, lui a exposé la nature de la plainte et a demandé quelle était la position de l'inspecteur général. En temps voulu, le BIGB a fait savoir à l'organisme que, vu que les états financiers pour l'exercice en question avaient été approuvés par les vérificateurs externes, il n'y avait aucune raison que quiconque examine si la procédure d'évaluation de l'actif était acceptable. Le BIGB n'a pas fait d'enquête sur la question et n'en a pas informé les vérificateurs. Cette confiance sans borne dont a fait preuve l'organisme de réglementation à l'égard des autres rouages du système constitue une dénégation de tout rôle de sa part. Ce fait, combiné à l'autorisation donnée par l'organisme en vue de la publication d'un prospectus, laisse à tout le moins entrevoir une lacune d'ordre institutionnel d'où découle l'absence de volonté de réglementer le système quand la surveillance en avait révélé la nécessité, même lorsque cela pouvait entraîner la fermeture d'une banque. Comme on le verra au chapitre 6, la Commission considère que la situation résulte au moins en partie d'une lacune sur le plan des institutions et des attributions respectives de ces dernières dans le système de surveillance.

5. La Banque du Canada

L'intervention de la Banque du Canada pendant les moments difficiles traversés par la BCC remonte au début de 1983 quand le gouverneur a aidé cette banque à négocier le crédit de trésorerie dont elle avait besoin pour endiguer la fuite de dépôts provoquée par l'affaire des compagnies de fiducie. À noter particulièrement le rôle joué par cet organisme afin de restaurer la confiance en la BCC sur le marché. C'est le gouverneur de la Banque du Canada, et non l'inspecteur général des banques, qui communiqua avec diverses agences de nouvelles pour

rassurer le public quant à la solvabilité de la BCC. L'extrait qui suit est tiré d'un communiqué publié par la Banque du Canada.

> [...] en réponse à un certain nombre de questions posées au sujet de la Banque commerciale du Canada au terme de l'assemblée annuelle des actionnaires de cette banque, tenue hier à Edmonton, le gouverneur de la Banque du Canada, M. G.K. Bouey, a déclaré que la Banque commerciale du Canada est une banque solvable et rentable. Il a ajouté que, si elle avait besoin de liquidités, la Banque du Canada lui apporterait le soutien nécessaire. (Traduction)

Il est évident que les observations contenues dans le communiqué au sujet de la situation de la BCC ont été fournies au gouverneur par le BIGB. Comme on l'a vu plus haut, la façon dont la Banque du Canada a perçu la situation a joué un rôle dans les événements qui ont entouré la tentative de sauvetage de la BCC.

La Banque du Canada, en partie à cause de la position prépondérante que lui accorde la loi et en partie à cause de l'image qu'elle revêt aux yeux des autres institutions du système bancaire et du public en général, s'est une fois de plus trouvée dans une position ingrate par suite des événements qui ont entouré la faillite de la BCC. Le gouverneur de la Banque du Canada était considéré comme le chef du système bancaire. Il était donc tout à fait naturel de s'attendre à ce qu'il prenne la situation en main pendant cette période de crise. De fait, il allait de soi pour tous les participants que le gouverneur préside les réunions des 22 et 24 mars visant à décider du sort de la BCC. Malheureusement la Banque du Canada ne possède pas les pouvoirs légaux ni le personnel nécessaires pour arrêter le programme qui convient en de telles circonstances, ni pour en contrôler la mise en oeuvre. La Banque du Canada est le prêteur de dernier recours, le fournisseur des concours de trésorerie dont les banques ont besoin. Dans un communiqué publié le 18 avril 1985, la Banque du Canada fait une brève déclaration au sujet de sa position dans le système :

> Le gouverneur a ajouté que la banque centrale constitue pour les banques à charte la source de liquidités de dernier recours et il a répété que la Banque du Canada est prête à fournir à la Banque commerciale du Canada toutes les liquidités dont cette institution peut avoir besoin.

Lorsque la Banque du Canada consent des avances de trésorerie, elle prend en gage des titres appartenant à la banque bénéficiaire, soit habituellement une partie ou l'ensemble de son portefeuille de prêts. Dans le cas de la BCC, la Banque du Canada a pris en gage les prêts d'un portefeuille de quelque 2 milliards de dollars. Elle n'a effectué aucune inspection détaillée de l'actif contenu dans ce portefeuille afin de déterminer la qualité des titres cédés, encore que son contrôleur, de

concert avec le conseiller juridique interne, ait examiné superficiellement l'état général du portefeuille et le type de garanties proposées. Le gouverneur Bouey a témoigné dans les termes suivants à propos de la prise en gage de ces titres :

> Nous nous serions normalement attendus à passer par l'inspecteur général des banques; nous ne voulions pas mettre sur pied un système d'inspection distinct ou concurrentiel. (Traduction)

Il est assez difficile de décrire avec précision la position réelle de la Banque du Canada à titre de détenteur des titres. Le contrôleur Lamb a d'abord déclaré ceci :

> Même si nous pouvons compter sur l'inspecteur général des banques pour ce qui est de la question générale de la solvabilité, nous devons nous assurer que les avances consenties par la Banque du Canada sont suffisamment nanties. (Traduction)

Puis, il a ajouté ce qui suit :

> Toutefois, nous ne sommes pas allés dans les divers bureaux de prêt afin de vérifier sur place les effets donnés en garantie et dont il est question dans la présente documentation. Nous nous sommes plutôt fiés aux méthodes de vérification suivies par les vérificateurs externes de la banque afin de nous assurer que les titres existaient réellement. (Traduction)

Il a ensuite conclu en ces termes :

> [...] dans l'ensemble, il semble donc maintenant, même en formulant des hypothèses plutôt négatives, que la banque n'aura probablement pas besoin de recourir à des avances de la Banque du Canada représentant plus de 1,3 milliard de dollars, ce qui correspondrait à 70 pour 100 de la valeur comptable des titres nantis actuellement. De fait, le sommet probable devrait être atteint au début de novembre [et] ne pas dépasser 1,1 milliard. Sur la foi de notre examen du portefeuille, nous avons conclu que l'accord actuel [...] prévoit des garanties suffisantes pour le niveau probable des avances, tout en assurant une certaine marge de sécurité. Si les avances devaient dépasser 1,5 milliard de dollars, il serait peut-être prudent d'embaucher des experts qui feraient une évaluation précise de la valeur marchande du portefeuille-titres [...] (Traduction)

Il faut se rappeler que ces examens superficiels et préliminaires ont été réalisés avant toute inspection ou tout examen complet et direct du portefeuille de prêts par les mandataires nommés par l'inspecteur général. Lorsque ce dernier a fait ces inspections, l'équipe de la Banque du Canada qui s'est rendue à Edmonton pour examiner les titres n'a pour ainsi dire eu aucun contact avec les inspecteurs du BIGB. Dans les faits, les avances de la Banque du Canada ont dépassé le seuil d'alerte de 1,3 milliard de dollars sans que l'alerte ne soit donnée à la Banque du Canada, apparemment parce que les autorités de cet organisme

s'attendaient que l'évaluation de l'équipe Hitchman leur apporte des précisions sur la qualité et l'ampleur du portefeuille-titres de la BCC. Si cette évaluation est précise ou même prudente, il se peut que les titres détenus n'équivalent pas aux fonds avancés.

Toute la relation entre le BIGB et la Banque du Canada concernant la question de l'insolvabilité et des concours de trésorerie est loin d'être étroite et solide. La Banque du Canada s'en remet entièrement à l'inspecteur général lorsqu'il faut déterminer la solvabilité d'une banque. Une fois qu'elle a consenti des avances à une banque dont la solvabilité est reconnue, la Banque du Canada doit à nouveau se fier largement à l'inspecteur général pour déterminer l'ampleur des concours de trésorerie qu'elle peut accorder en toute sécurité sur la garantie des titres existants. La nature détaillée des titres est un autre point pour lequel la Banque du Canada doit s'en remettre complètement à l'inspecteur général. Par contre, l'ampleur des concours de trésorerie relève exclusivement des prérogatives de la Banque du Canada et n'est pas déterminée par l'inspecteur général. Comme nous le verrons dans le cas de la Norbanque, lorsqu'une banque est en passe de devenir insolvable, cette relation devient très confuse en raison des dispositions de la loi. Selon la définition de l'insolvabilité qui est retenue, la Banque du Canada peut en retarder l'échéance en accordant ses concours. Mais l'inspecteur général peut, en déterminant que la banque n'est plus « viable », faire mettre un terme aux concours de trésorerie. Dans certains cas, cette mesure provoque un état d'insolvabilité, selon la plupart des définitions, et c'est effectivement à ce mécanisme réciproque que les parties ont eu recours pour aviser le ministre des Finances de l'insolvabilité de la BCC.

Les concours de trésorerie donnent à la Banque du Canada un droit de préséance sur tous les autres créanciers. Comme l'a indiqué le gouverneur Bouey dans son témoignage, « Plus nous consentons des prêts nantis par des titres, moins il reste de garanties pour les autres créanciers ». Quand le concours de trésorerie sert directement à réduire le passif-dépôts, il peut ne pas créer de concurrence vive avec les déposants et les autres créanciers. Mais, quand la banque bénéficiaire s'en sert pour accorder des prêts (pratique à laquelle la Norbanque a recouru à une occasion et que la Banque du Canada et l'inspecteur général ont fait cesser immédiatement), la position de tous les créanciers de la banque est menacée par le droit de préséance de la Banque du Canada. La seule existence de ce droit est au mieux un moyen qui dissuade tout nouveau déposant éventuel de confier son argent à la banque.

Une autre difficulté découle de l'exigence de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur la Banque du Canada* concernant la publication de statistiques hebdomadaires et mensuelles sur les avances consenties aux banques. Dans ces statistiques, le nom des banques bénéficiaires apparaît en toutes lettres. Cette question fait l'objet de recommandations un peu plus loin. Qu'il suffise donc pour l'instant de mentionner que les concours de trésorerie visent à promouvoir la stabilité d'une banque et la confiance en cet établissement et, par voie de conséquence, la confiance envers tout le système bancaire. Quand la banque est temporairement à court de liquidités parce que des créances arrivant à échéance sont retirées, il n'y a pas de conséquences. Mais, comme dans le cas qui nous occupe, quand les problèmes de liquidités persistent, l'existence des avances devient un fait bien connu dans les milieux financiers et dans tout le pays longtemps avant la date prévue pour le remboursement des concours. Il importe également de souligner que, lorsque d'autres membres du système bancaire décident d'aider une banque aux prises avec des problèmes de liquidités, aucun droit de préséance ne leur est accordé.

Quand a surgi la question du sauvetage, la Banque du Canada a joué un rôle de moins en moins important. Lorsque le gouverneur de la Banque du Canada a mentionné, au tout début de la réunion du 22 mars, que le problème était une question de solvabilité et non de liquidités, il a relégué du même coup la banque centrale, du point de vue juridique, à un rôle de soutien, car une fois la solvabilité de la banque établie, la banque centrale ne se souciait que des concours de trésorerie. Au début, comme nous l'avons vu, la Banque du Canada a amené les divers éléments publics et privés du système bancaire à prendre en considération les révélations de la direction de la BCC. Ce même genre de consultation s'est déroulé au sein du conseil d'administration de la SADC et, encore là, c'est le gouverneur de la Banque du Canada qui présidait les débats. Dès le départ, cette dernière favorisait fortement l'instauration d'un programme de sauvetage, soulignant les graves répercussions d'une faillite bancaire au pays et à l'étranger. Toutefois, comme nous l'avons vu, la Banque du Canada n'était pas en mesure de diriger les discussions relatives à la mise sur pied d'un programme de sauvetage parce qu'elle n'avait ni le mandat ni le personnel requis pour fournir à la direction les renseignements nécessaires à la conception d'une telle proposition et pour donner des conseils favorables ou défavorables à son adoption, mis à part ceux qui touchaient les effets généraux qu'elle pourrait avoir sur le système bancaire.

Quand les participants se sont entendus pour mettre en oeuvre un programme de sauvetage, la Banque du Canada s'est associée au

communiqué mentionnant la « viabilité à long terme » et indiquant que, grâce à ce programme de soutien, la BCC demeurerait « fermement solvable ». Voici ce qu'a déclaré le gouverneur de la Banque du Canada à l'avocat de la Commission au sujet de ce communiqué :

> Q. Était-on conscient que les gens faisant affaire avec la banque se fieraient à ce communiqué et que, si la banque venait à faire faillite, le gouvernement pourrait avoir une certaine part de responsabilité?
>
> R. Nous ne pensions pas que la banque ferait faillite. Cet aspect n'a jamais [...]
>
> Q. Vous n'avez jamais envisagé que la banque puisse faire faillite en dépit du programme de sauvetage?
>
> R. Je suppose que le risque existe toujours. Comme vous le savez, les banques veulent être traitées sur le même pied que les autres déposants si jamais les choses tournent mal. Mais nous pensions tous que la banque était viable et qu'elle le serait encore très longtemps [...] (Traduction)

D'après les témoignages recueillis au cours de l'enquête et d'après le contenu des délibérations des comités du Parlement, il ressort clairement que la nécessité d'indemniser les déposants lésés tire son origine de ce communiqué et du fait que le public en général et les milieux financiers en particulier y ont cru. M. Bélanger, chef de la direction de la Banque nationale, a résumé les sentiments des membres des grandes banques qui ont participé aux discussions relatives au sauvetage lorsqu'il a affirmé, à propos du libellé du communiqué, qu'il n'avait aucune raison de douter de la solvabilité de la banque, mais qu'il n'avait peut-être pas été prudent de parler de « viabilité ». On a utilisé le prestige dont jouit la Banque du Canada dans les milieux financiers pour donner de la crédibilité au programme de soutien, ce qui fut sans doute la plus grande contribution de la Banque.

L'intervention de la Banque du Canada dans le cadre du programme de soutien pour convaincre les grandes banques de maintenir leur crédit interbancaire à l'endroit de la BCC illustre bien le rôle très limité de cet organisme d'État en matière de réglementation et de soutien des banques. Les pouvoirs de persuasion de la Banque ont échoué. Celle-ci ne disposait d'aucun autre pouvoir.

La position générale de la Banque du Canada est clairement définie par le gouverneur Bouey dans un discours de septembre 1985 dont sont tirés les extraits qui suivent :

> Au Canada, la surveillance des banques s'effectue au moyen d'un réseau d'information regroupant les vérificateurs externes des banques, les systèmes internes d'inspection des banques et la direction de chacune d'elles. Ce réseau

> a été conçu par le Parlement pour fonctionner en marge de la Banque du Canada et celle-ci doit se fier aux jugements qui en émanent.

Il y est en outre précisé que :

> [...] la Banque du Canada [...] ne disposait d'aucune donnée lui permettant d'apporter une contribution aux discussions portant sur la situation financière de l'entreprise et, par conséquent, sur l'importance des concours nécessaires. Toutefois, les données fournies à ce moment-là indiquaient que les concours envisagés seraient suffisants pour rétablir la solvabilité et la viabilité de l'institution. Comme les calculs effectués pour déterminer l'ampleur des concours nécessaires semblaient tout à fait raisonnables dans les circonstances, la Banque du Canada a appuyé sans réserve l'initiative de sauvetage. C'est pourquoi j'ai déclaré publiquement à cette occasion et répété par la suite que, comme la Banque commerciale était considérée comme solvable et viable, la Banque du Canada lui fournirait tous les concours de trésorerie dont elle aurait besoin.

La seule preuve concluante que la Banque du Canada a joué un rôle actif dans le régime de réglementation est une note de service rédigée en octobre 1982 par un employé de la Banque du Canada et mentionnant l'imminence de difficultés à la BCC. Cette note de service a été trouvée dans les dossiers du BIGB. La relation étroite entre la Banque du Canada et le BIGB sur les questions relatives à la surveillance ressort du renseignement important mais inexpliqué fourni par ce dernier à la Banque du Canada et portant qu'il devait rencontrer la BCC le 14 mars, réunion que le BIGB a qualifiée, dans son témoignage, de « prévue » et « de courante ».

Quatre questions restent sans réponse au sujet de la Banque du Canada et de son rôle dans ces affaires. Premièrement, les concours de trésorerie consentis dans le cadre légal actuel peuvent-ils effectivement promouvoir la stabilité de certaines banques et du système bancaire? Deuxièmement, la Banque du Canada peut-elle avancer en toute sécurité des liquidités à une banque en difficulté simplement sur la foi des assurances quant à la solvabilité et à la valeur du portefeuille de prêts données par un autre organisme du gouvernement, en l'occurence le BIGB, qui n'examine pas ni n'évalue lui-même ce portefeuille? Troisièmement, considérant les pouvoirs limités que lui confère la loi et l'absence de personnel d'inspection, la banque centrale devrait-elle être chargée ou se charger de faire des déclarations concernant la solvabilité ou d'autres aspects des opérations des banques à charte du Canada? Quatrièmement, faudrait-il considérer la possibilité de confier à la banque centrale une partie des mécanismes et des responsabilités en matière d'inspection, comme c'est le cas au Royaume-Uni et, jusqu'à un certain point, aux États-Unis? Ces questions sont traitées au chapitre 6.

6. Le ministre des Finances et le ministre d'État (Finances)

La responsabilité de l'administration de la *Loi sur les banques* incombe au ministre des Finances. En vertu d'une entente administrative définie dans deux lettres datées du 5 octobre 1984, ce dernier a délégué ses devoirs et ses pouvoirs en la matière au ministre d'État aux Finances. Le personnel du ministère des Finances ne compte pas de fonctionnaires expérimentés dans la surveillance de l'administration de la *Loi sur les banques* ou des opérations des banques à charte ou ayant pour fonction d'exercer cette surveillance. En ce qui concerne la *Loi sur les banques*, le ministère s'en remet à l'inspecteur général des banques, qui a rang de sous-ministre et qui relève du ministre des Finances ou du ministre d'État aux Finances.

En vertu de la *Loi sur les banques*, l'inspecteur général des banques est tenu de rendre compte au ministre des Finances de l'état de chacune des banques, au moins une fois par année. Le rapport sur la BCC pour 1984 date du 24 septembre 1984 et est adressé au ministre des Finances qui l'a reçu environ deux semaines avant de déléguer ses pouvoirs au ministre d'État aux Finances. Le ministre des Finances a déclaré dans son témoignage qu'à la lecture du rapport il s'est rendu compte que la banque se trouvait dans une situation loin d'être satisfaisante, mais que le rapport contenait un « élément rassurant ». Le ministre a par la suite eu avec l'inspecteur général une discussion qu'il a décrite ainsi devant la Commission :

> Nous avons discuté en termes généraux de la BCC et du problème des banques de l'Ouest. Nous avons également discuté des problèmes généraux du système bancaire et des inquiétudes que soulevait l'endettement des pays en développement. Aucun signal d'alerte n'a été donné. Il s'agissait davantage d'une discussion visant à m'informer des problèmes dont l'inspecteur général était au courant et dont il voulait me faire part. (Traduction)

Avant de recevoir cette lettre, le ministre avait participé avec le BIGB à une séance d'information au cours de laquelle il avait notamment été informé de ce qui suit :

> La tenue de la Norbanque et de la BCC reste inférieure à la moyenne, en raison presque exclusivement de la faiblesse persistante des économies de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. (Traduction)

L'inspecteur général a accepté cette explication jusqu'à ce qu'il reçoive les résultats détaillés des premières inspections sur place et une confirmation écrite en juillet 1985.

Les documents d'information indiquaient également que « [...] les difficultés se manifestent par des prêts inexécutés sur lesquels les

emprunteurs ne peuvent assurer le service de la dette. Dans le système bancaire en général, ces prêts inexécutés atteignent des sommets inégalés » (traduction). Voilà tout ce que le ministre des Finances savait de ces questions avant le début des discussions au sujet du programme de sauvetage, peu après le 14 mars 1985.

Après sa nomination, la ministre d'État aux Finances a rencontré l'inspecteur général des banques toutes les deux semaines en moyenne et elle a bien sûr été informée des questions soulevées dans les documents d'information et dans la lettre que l'inspecteur général avait adressée au ministre des Finances en septembre. Au sujet des premières séances d'information concernant la BCC, la ministre d'État a témoigné « [...] que la direction cherchait à échapper à une situation économique difficile, que la banque était solvable, fondamentalement solvable, et qu'elle devait être surveillée par le Bureau de l'inspecteur général des banques » (traduction). Voilà l'information que possédait la ministre d'État au sujet de cette banque avant les révélations du 14 mars.

Le processus de sauvetage est décrit en détail dans le présent chapitre et à l'annexe D. Il faut d'abord souligner que la ministre d'État n'a pas participé aux rencontres touchant le programme de sauvetage, mais qu'elle comptait sur la présence du sous-ministre des Finances, de l'inspecteur général des banques et du gouverneur de la Banque du Canada, ainsi que de leurs représentants, pour faire valoir le point de vue du gouvernement. Deux caractéristiques ressortent des discussions relatives au sauvetage. Premièrement, le corps exécutif semble avoir adopté une attitude attentiste et laissé les grandes banques déterminer quel rôle elles comptaient jouer, le cas échéant, dans cette affaire avant de décider si le gouvernement du Canada préférerait un programme de sauvetage à une liquidation et, si la première solution était retenue, s'il y engagerait des deniers publics. De fait, aucune décision n'a été prise sur ce point essentiel avant le samedi 23 mars, neuf jours après la visite surprenante de M. McLaughlan aux autorités chargées de la réglementation. La deuxième caractéristique touche l'incapacité des organismes publics de procéder rapidement à un examen exhaustif et bien fondé sur l'état des prêts contenus dans le portefeuille de prêts, le principal avoir de la BCC, avant la décision fatidique du 24 mars 1985 concernant l'adoption d'un programme de sauvetage.

La ministre d'État avait les choses en main; par ailleurs, il faut tenir compte de la nature et de l'à-propos de la réaction du corps exécutif à cette crise. Le principal rôle opérationnel confié par le Parlement revient à l'inspecteur général des banques. Toutefois, le ministre dispose de vastes pouvoirs en vertu de la loi et c'est de lui que

relève le Bureau de l'inspecteur général des banques. Par contre, il faut se rappeler que la ministre n'occupait son poste que depuis trois ou quatre mois quand ces événements uniques se sont déroulés. De plus, un nouveau gouvernement venait d'accéder au pouvoir et ces événements soulevaient des questions d'une grande portée et d'une importance fondamentale. La ministre d'État a déclaré ce qui suit dans son témoignage :

> Je suis essentiellement partisane de la libre entreprise et il est impossible de sauver tous les établissements [...] Nous élaborions des politiques au fur et à mesure de l'évolution de la situation. (Traduction)

De nombreuses solutions devaient être envisagées et les faits devaient être soupesés avant d'en arriver à un plan de sauvetage précis. Ainsi, les grandes banques devaient être considérées comme des candidates à une fusion, mécanisme qui, dans le monde occidental, est la solution la plus fréquente lorsque la solvabilité d'une banque devient chancelante. Toutes ces étapes prennent du temps, surtout quand divers organismes publics y sont mêlés et qu'il faut consulter au moins six membres du milieu bancaire.

Un autre point assez important ressort de cette affaire. La BCC n'a pas vraiment été consultée pendant le processus de sauvetage une fois que les grandes banques eurent décidé de s'y engager. Elle n'était pas représentée, non plus, aux réunions qui se sont déroulées à Ottawa après le 22 mars, sauf à la première et seulement pour présenter un exposé, après quoi son représentant s'est retiré. Aucun dirigeant de la BCC n'était présent à Ottawa pendant la rédaction de la déclaration d'intention qui a mené à l'accord de participation. De fait, la BCC n'a pas négocié cet accord. Après avoir convenu de la nature générale du programme, les banques ont présenté les détails en bloc à la BCC, à titre de solution à prendre ou à laisser. Cette façon de procéder est peut-être essentielle compte tenu du caractère complexe d'un programme de sauvetage exhaustif et du nombre de personnes participant à la définition de ses modalités. Mais les difficultés, déjà examinées, qu'ont provoquées l'élaboration et la réalisation du programme de sauvetage ont été aggravées considérablement par l'absence de la BCC qui aurait pu fournir des renseignements sur les détails à régler.

Avec le recul, on pourrait formuler quelques suggestions sur les mesures qu'aurait pu prendre le corps exécutif du gouvernement, mais dans l'ensemble et considérant la nouveauté de la crise, la soudaineté avec laquelle elle s'est retrouvée aux portes du Parlement, la complexité des mécanismes à mettre en place dans le système bancaire pour lancer un programme de sauvetage et la nomination récente des principaux

ministres visés, il est difficile de tirer une conclusion critique sur le rôle joué par les deux ministres chargés de coordonner les politiques publiques qui devaient être élaborées avant que le programme de soutien ne puisse être mis sur pied. Il est difficile, après coup, de déterminer si les minsitres ont été assez prudents à titre de gardiens des deniers publics ou si, au contraire, leur conduite a été adoptée sur le tard et constituait un risque calculé visant à susciter la collaboration des grandes banques. Aucun élément de preuve n'appuie cette conclusion. Le sous-ministre s'est montré très réticent à engager des fonds publics dans une telle entreprise. Les ministres ont agi seulement après que le gouvernement eut lui-même pris cette importante décision.

Les résultats obtenus par le programme de sauvetage soulèvent d'autres considérations. Il va de soi qu'on a été tout à fait incapable d'obtenir les renseignements nécessaires pour produire l'accord de participation final et de surveiller correctement les progrès du programme de sauvetage. La ministre d'État, par exemple, semble n'avoir fait aucun effort pour que l'on procède rapidement et systématiquement à l'examen direct du portefeuille de prêts de la banque. Le BIGB a déployé bien des efforts pour réaliser ce qui semble être un examen intermittent et au petit bonheur, et la communication des résultats, à partir des examens des 20 et 21 mars et jusqu'à la publication du rapport Hitchman, n'a pas été efficace et immédiate. Face à une demande très claire formulée par les grandes banques à la mi-juin, la ministre d'État aux Finances a pris des mesures, par l'entremise de l'inspecteur général, pour nommer M. Hitchman et son équipe et lui confier le mandat d'aller examiner le portefeuille sur place. La ministre d'État a reçu le rapport provisoire et le rapport final, mais elle n'a pas interviewé elle-même M. Hitchman afin d'obtenir son opinion sur la situation financière de la banque, au milieu du mois d'août, soit pendant la mise à exécution du programme de sauvetage.

Il est étonnant de constater le peu de documents, de rapports, de notes de service et de procès-verbaux qui existent sur les mesures prises par le personnel ministériel et par la ministre d'État aux Finances entre le 25 mars et le 1er septembre. Le ministère a considéré le BIGB comme le service administratif qui dirigerait le programme de sauvetage. Cette lacune contraste fortement avec le portrait détaillé que présente un programme de sauvetage comparable réalisé aux États-Unis en 1984. Pour ce programme, on prévoyait une deuxième étape, assez semblable à celle de l'accord de participation qui nous intéresse, sauf que cette étape consistait à revoir et à remanier le programme à la lumière des renseignements qui s'étaient dégagés après le lancement du programme initial de sauvetage. Les mécanismes financiers ont été perfectionnés

pendant cette deuxième étape, qui représentait une nouvelle tentative de sauvetage reposant sur les faits connus à ce moment-là. Chez nous, le programme de sauvetage a été mis en place et n'a pas été modifié. Il n'y a eu aucune réévaluation de la pertinence de l'injection de 255 millions de dollars, aucun effort visant à clarifier le statut juridique de ces fonds ni celui des droits et obligations des parties au programme; de plus, comme on l'a vu, l'examen des principaux éléments d'actif de la BCC a été très lent. Le programme de sauvetage semble avoir été mené un peu comme on lance un toboggan. Une fois lâché du haut de la pente, la vitesse et la destination ont été déterminées par les lois de la gravité et la nature de l'engin. Il n'existait aucun mécanisme de direction ni appareil permettant de modifier l'orientation en cours de route, d'accroître le soutien financier ou d'effectuer tout autre réglage, peu importe les risques susceptibles de surgir. Toutefois, il s'agit d'une remarque critique à l'égard de l'exécution des fonctions de l'inspecteur général sur lequel les ministres étaient fondés à s'appuyer. Les ministres ont donné aux fonctionnaires des directives assez précises et leur ont offert l'appui nécessaire, puis ils ont, à juste titre, laissé l'exécution aux administrateurs.

Les instruments de mesure de la situation financière de la banque n'ont été mis en place qu'à la fin du mois d'août et seulement pour déterminer le degré de solvabilité. Ce laisser-aller est un peu difficile à comprendre compte tenu des déclarations publiques très claires indiquant essentiellement que le gouvernement appuierait cette banque et verrait à ce qu'elle ne fasse pas faillite. Le 8 juillet, le ministre des Finances avait reçu l'avertissement suivant : « Les risques de faillite et de liquidation de la BCC sont assez grands pour que l'on commence maintenant à en considérer les implications politiques et financières ». Les éléments de preuve recueillis ne permettent cependant pas de déterminer le moment où ces préparatifs ont été faits. Selon le témoignage de l'inspecteur général des banques :

> Nous recherchions activement d'autres solutions et, le 13 août, nous avons commencé à planifier la liquidation possible de cette banque [...] Il faut éviter de se lever un bon matin et de décider qu'une banque doit fermer ses portes le jour même. Il faut beaucoup de préparation et on doit s'assurer de ne pas commettre d'erreur, que les preuves sont irréfutables et que toutes les solutions de rechange ont été envisagées. (Traduction)

Le 23 août, l'inspecteur avait éliminé la possibilité de fusion et ramenait les solutions à la liquidation, c'est-à-dire la désignation d'un curateur ou en dernier ressort, d'un liquidateur pour les deux banques.

Pendant l'agonie de la banque, le traitement qui serait accordé aux déposants non assurés est ressorti comme une question clé dans l'esprit

des participants au programme de soutien, surtout des représentants du secteur public. L'effet conjugué du manque de renseignements au moment où le programme de sauvetage a été adopté et annoncé, et de la teneur de l'avis à cet effet, ainsi que des déclarations ultérieures des ministres à la Chambre des communes, peu après le communiqué du 25 mars, ont confiné le gouvernement dans une position où la seule solution défendable était l'indemnisation universelle des créanciers de la banque. La remarque la plus grave à ce sujet est que personne n'a été conscient des conséquences qu'il pourrait y avoir à annoncer un programme de sauvetage et surtout à le faire selon les modalités énoncées dans les divers communiqués publiés à partir du 25 mars 1985. Encore une fois, comparons notre situation à celle des États-Unis, où les autorités déterminent d'abord si la banque en difficulté est une « banque essentielle » avant de mettre sur pied un programme de sauvetage, habituellement par étapes. Pour ce type de programme, les autorités font une déclaration claire et sans réserve dans laquelle ils donnent l'assurance que cette banque ne fera pas faillite. Malheureusement, la BCC est un cas hybride. Une déclaration allant en général dans ce sens a été faite, mais le programme n'a pas été modifié lorsque l'ampleur de l'intervention a été évaluée correctement, quelques mois après le début du programme. À la fin, on a laissé le programme échouer. D'où le dilemme quant à l'ampleur des indemnités au-delà des limites prévues par le programme d'assurance de la SADC.

Le programme de sauvetage a eu plusieurs conséquences indésirables qui ont donné lieu à des recommandations précises au chapitre 6. L'une d'entre elles est le coût énorme de l'indemnisation universelle des déposants, au-delà des limites d'assurance, lequel découlait du manque de précision législative ou administrative du système de surveillance qui semble s'appliquer aux programmes de soutien des banques. Une autre conséquence indésirable est le traitement différent qui a été accordé aux gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, lesquels avaient racheté les parts des titulaires d'obligations non garanties, et aux banques participantes qui n'ont pas recouvré les 60 millions de dollars qu'elles avaient investis dans le programme de sauvetage. Ce problème fait l'objet d'une recommandation au chapitre 6.

L'affaire s'est dénouée le 1er septembre lorsque les communications dont il est question à l'annexe D ont été échangées entre l'inspecteur général des banques et le gouverneur de la Banque du Canada et que l'inspecteur général a recommandé aux ministres de nommer un curateur en vertu de l'article 278 de la *Loi sur les banques*. Il ressort de toute cette analyse que les ministres responsables doivent, dans les faits,

s'en remettre à l'inspecteur général des banques pour toutes les décisions importantes concernant l'aide à consentir à une banque aux prises avec des problèmes de solvabilité. À l'exception du personnel du Bureau de l'inspecteur général des banques, aucun fonctionnaire n'a la compétence voulue en la matière. La Banque du Canada n'a, de par la loi, aucun rôle à jouer, sauf celui de consentir des concours de trésorerie lorsque le problème de la banque en difficulté consiste en une incapacité temporaire à faire face à des engagements qui arrivent à échéance.

La relation établie par la loi entre le ministre, l'inspecteur général des banques et la Banque du Canada au sujet de la nomination d'un curateur doit être réexaminée à fond. La Banque du Canada se borne à consentir des avances aux banques solvables. L'inspecteur général doit donc en déterminer la solvabilité, même si ce terme n'est pas défini dans la loi. Tant qu'il y a des concours de trésorerie, il est difficile d'établir la solvabilité. Par contre, le ministre ne peut, en pratique, nommer de curateur tant que l'inspecteur général ne lui recommande pas de le faire. Il doit également attendre la recommandation de l'inspecteur général pour faire, aux termes des lois pertinentes, une demande visant à liquider la banque. Toutes les décisions doivent se prendre en fonction des renseignements existants, ce qui signifie que les ministres responsables sont largement tributaires des professionnels qui travaillent au Bureau de l'inspecteur général. La responsabilité des ministres se limite à l'obligation de doter la structure administrative de personnes compétentes et de veiller à ce qu'elles s'acquittent promptement des fonctions que leur confèrent la loi et l'appareil administratif. En l'espèce, cette observation s'applique principalement à l'inspecteur général qui occupait son poste depuis sept ans au moment de l'entrée en fonction du ministre des Finances. Dans le fonctionnement du système, dont le point de départ est le ministre des Finances, on se fonda sur l'inspecteur général, son sous-ministre dans le domaine, pour obtenir des renseignements sur les règlements et les activités de la banque. Lorsque les organismes et les fonctionnaires de l'État furent mis complètement au courant de la situation de ces banques, il était déjà trop tard pour les aider efficacement et à un coût raisonnable.

À titre de chef du système de surveillance, l'inspecteur général doit répondre des défaillances du service d'inspection, sauf celles qui résultent strictement de lacunes de la loi. En l'espèce, le BIGB n'a pas été en mesure de prévoir l'effondrement de ces banques. Jusqu'au 14 mars 1985, du moins, rien ne justifiait raisonnablement une intervention des ministres à l'endroit de ces banques, ainsi que la structure du BIGB ou de son personnel. Lorsque les choses firent surface, le dommage était déjà fait et les banques ne pouvaient pratiquement plus être sauvées.

Sauf le retard à formuler la politique gouvernementale touchant l'injection de fonds publics dans un programme de sauvetage (ce qui pouvait bien ne pas être un « retard » mais plutôt une prudence appropriée comme il a été mentionné précédemment) et sauf la lenteur à dicter au BIGB la réponse à faire à la demande des grandes banques concernant une évaluation détaillée et exhaustive du portefeuille de prêts, il semble n'y avoir aucun élément de preuve qui permette de formuler une critique à l'endroit de ces ministres.

Chapitre 5

La Norbanque : Commentaire et analyse

A. Les causes de la faillite de la Norbanque

1. Le concept d'origine
2. La période de novembre 1976 à mai 1983
3. Les années Neapole : de mai 1983 à mars 1985
   - a. *Élaboration de la stratégie*
   - b. *Gestion du portefeuille de prêts*
   - c. *Capitalisation des intérêts*
   - d. *Prêts inexécutés*
   - e. *Provisions pour pertes sur prêts*
   - f. *Financement à 100 pour 100*
   - g. *Honoraires*
   - h. *Epicon Properties Inc.*
   - i. *Autres arrangements*
4. Les répercussions de la faillite de la BCC
5. La nomination d'un curateur

B. Évaluation du processus de surveillance

1. La direction
2. Le système d'inspection interne
3. Le conseil d'administration
4. Les vérificateurs
5. L'inspecteur général
6. La Banque du Canada et les ministres

Chapitre 5

La Norbanque : commentaire et analyse

Le présent chapitre est un commentaire sur les causes de la faillite de la Norbanque et sur le comportement adopté pendant les événements en question par les parties directement concernées. On trouvera à l'annexe E une synthèse factuelle des témoignages entendus par la Commission. Quelques-unes des données de cette synthèse sont reprises ici pour la clarté et la commodité de la lecture. Une bonne partie des questions institutionnelles relatives à différents organismes gouvernementaux, parmi lesquelles le rôle de la Banque du Canada ainsi que l'évolution et la nature de la fonction de surveillance du BIGB, ont été exposées au chapitre 4 en rapport avec la BCC. De même, il a été fait état des causes de la récession économique de l'Ouest canadien au chapitre 4. Ces données, quoiqu'elles s'appliquent ici, ne seront pas répétées.

A. Les causes de la faillite de la Norbanque

1. Le concept d'origine

Quoique la Norbanque était le produit d'une philosophie quelque peu différente de celle qui a inspiré la création de la BCC, il semble que les deux établissements aient eu en commun des lacunes intrinsèques éventuellement fatales.

La Norbanque a été créée à peu près à l'époque où se tenait la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest pour être une banque régionale de soutien aux activités commerciales des entreprises et des grossistes de taille moyenne de l'Ouest canadien. En effet, ses fondateurs estimaient que les grandes banques nationales ne répondaient pas aux besoins des petites et moyennes entreprises caractéristiques de l'Ouest canadien. Ce devait être là le créneau de la Norbanque, ce qui conduisit inévitablement cette dernière à se doter d'un portefeuille de prêts concentré géographiquement dans l'Ouest canadien et sectoriellement dans l'immobilier et l'exploitation des ressources. Des prêts de cent mille dollars à deux millions devaient être accordés aux

entreprises de taille moyenne, quoique le plafond ait été supprimé au cours de la deuxième année financière. Les fondateurs de la banque la décrivaient à l'origine comme un établissement qui devait être une « boutique » d'affaires plutôt qu'un « supermarché » bancaire.

Comme dans le cas de la BCC, bon nombre d'administrateurs de la banque faisaient aussi partie de ses principaux actionnaires. Dans le cas de la Norbanque, il s'agissait de caisses d'épargne et de crédit. Le fait que la banque ait été inscrite à la bourse de l'Alberta au cours des premières années de son existence indique cependant qu'on avait l'intention de diversifier la propriété des valeurs bancaires. À l'origine, on s'attendait à de nombreux dépôts de la part des caisses d'épargne et de crédit. Cependant, ces dernières créèrent peu après la fondation de la Norbanque un groupe national de gestion de leurs liquidités et cette source de dépôts fut perdue. La banque s'est donc tournée très tôt dans son histoire vers le marché des dépôts du marché de gros. Par la suite, elle trouva ce marché trop instable pour elle et, à partir de 1983, chercha activement à attirer des dépôts du marché de détail, comme l'avait fait la BCC, reconnaissant tardivement par ce geste les dangers que représente le marché des dépôts de gros comme source de financement pour les banques canadiennes.

Il était prévu à l'origine que la Norbanque devrait fonctionner, tout au moins en partie, comme une banque d'investissement du genre des banques d'investissement britanniques. Ce projet n'a jamais été mis à exécution, quoique, au cours des dernières années, la Norbanque ait pris l'habitude de toucher des honoraires pour ses services de prêt dans la mesure où ces services consistaient à organiser des transactions commerciales et à mettre en rapport des entrepreneurs éventuels. Au cours de ses trois dernières années d'existence, sous la direction de M. Neapole, la banque était devenue, aux dires de ce dernier, une sorte d'établissement très particulier combinant les fonctions d'une banque traditionnelle et d'une banque d'investissement.

Les législateurs qui se sont penchés en 1975 sur la proposition visant à constituer la Norbanque en société avaient compris le besoin que ressentait l'Ouest canadien d'avoir des établissements financiers régionaux, comme on peut le voir à la déclaration faite en seconde lecture par l'honorable Donald Cameron :

> Je crois qu'il est caractéristique de la croissance de l'Alberta et de l'Ouest canadien qu'on y estime communément qu'il y a de la place pour un autre établissement financier de l'Ouest.
>
> L'idée de la création d'une banque régionale dans les provinces de l'Ouest n'est pas nouvelle. La demande de création de la Norbanque n'est que la dernière

d'une longue série de propositions faites depuis les années 60 pour créer des établissements financiers qui soient enracinés dans l'Ouest canadien. Cette proposition a été mûrement réfléchie par un certain nombre d'hommes d'affaires sérieux et très bien connus des quatre provinces de l'Ouest.

On a le sentiment qu'il y a place pour un nouvel établissement financier ayant ses racines dans l'Ouest canadien, qui sera chargé d'aider les entreprises de cette région en leur offrant du crédit, des conseils financiers et d'autres services de nature monétaire. Ce sentiment a été confirmé par un certain nombre de commissions et a été fortement appuyé au cours des années par l'organisation des coopératives de l'Ouest, qui regroupe environ 1,5 million de Canadiens de l'Ouest. (Traduction)

On a également présenté au Sénat de l'information sur la façon dont la banque devait fonctionner. Le sénateur Cameron a également déclaré ce qui suit :

[...] la banque, par l'intermédiaire de son personnel, mettra l'accent sur des façons nouvelles et imaginatives de fournir de l'aide financière dans une économie en expansion tout en observant les normes les plus strictes découlant des pratiques bancaires acceptées. (Traduction)

Le projet de financement par des dépôts du marché de gros fut révélé aux législateurs. Comme pour la BCC, l'inspecteur général comparut devant les comités législatifs pour indiquer qu'il n'avait aucune objection à l'adoption de la loi constituant la banque en société. La banque, qui devait être exposée à l'évolution de ses marchés géographiques et sectoriels et aux risques du financement partiel par des dépôts de gros, reçut donc la bénédiction des législateurs.

Il semble évident, avec le recul, que la conception initiale de la banque était défectueuse dans son principe même, dans la mesure où ses fondateurs avaient l'intention de faire des affaires essentiellement dans les provinces de l'Ouest et dans des secteurs cycliques et à risques relativement élevés tels que l'immobilier et l'exploitation des ressources. Le portefeuille de prêts de la banque ne pouvait donc pas être diversifié. On se proposait de traiter avec des petites ou moyennes entreprises dont les affaires n'étaient pas diversifiées et qui n'avaient pas directement accès au marché des capitaux. De plus, il est extrêmement douteux qu'il ait existé une ouverture dans ce secteur du marché pour la seule raison qu'il était négligé par les grandes banques, ou encore que les opérations de la Norbanque n'aient démontré l'existence du marché supposé. Il est plus probable que des pratiques de prêt imprudentes et optimistes ont élargi ou créé artificiellement ce marché. Enfin, il était bien hasardeux de fonder une petite banque régionale sur un projet de financement au moyen de dépôts de gros.

2. La période de novembre 1976 à mai 1983

Les administrateurs et la direction de la Norbanque ont toujours soutenu que la récession de l'Ouest canadien, attribuable à la chute des prix du pétrole et aux taux d'intérêt élevés, était la cause fondamentale de la faillite de l'établissement. Il faut cependant examiner d'autres facteurs avant de tirer quelque conclusion que ce soit sur les causes exactes de la faillite de cette banque. Certains de ces facteurs remontent à ses premières années d'existence.

Le survol de la liste des dirigeants de la banque au cours des premières années indique que cette dernière est passée par au moins trois stades distincts. Au cours des premières années, elle était plus prudente à l'égard des prêts nationaux. Le premier chef de direction, M. Hugh Wilson, était très au fait de l'activité bancaire internationale, et c'est ainsi que la banque accorda 50 pour 100 de ses prêts à des pays étrangers. Cette stratégie fut abandonnée après le départ de M. Wilson en 1979, et les prêts à des pays étrangers diminuèrent en nombre jusqu'à ne plus constituer que 7 pour 100 du portefeuille de prêts de la banque. M. Wilson fut démis de ses fonctions en 1979, et le président du conseil d'administration, M. R.A. Willson, lui succéda. C'est alors qu'a commencé le deuxième stade, au sujet duquel M. Neapole a dit ceci : « la stratégie d'ensemble était de croître aussi vite que possible ». Le troisième stade, dont nous traiterons plus loin, fut celui pendant lequel M. Neapole remplit les fonctions de chef de direction. À ce stade, la banque était surtout occupée à mettre au point et à perfectionner des techniques de survie que plusieurs ont qualifié d'audacieuses et d'énergiques, mais qui n'étaient certainement pas des pratiques bancaires prudentes.

Dans l'ensemble, le portefeuille de prêts de la banque est passé de 27 millions de dollars en 1979 à 510 millions de dollars à la fin de son sixième exercice financier. Pendant la même période, son capital est passé de 10 à 31 millions de dollars. Il ne fait pas de doute que pendant la période qui s'est terminée en 1979, exception faite de la concentration excessive dans le secteur des prêts à des pays étrangers, la position de la Norbanque semblait assez solide. Le ratio de ses revenus nets au total de ses actifs était bon et même supérieur à celui de la BCC. Cependant, ainsi que le chef de direction, M. Walter A. Prisco, le fit remarquer en 1982 : « Pour échouer en Alberta au cours de ces années (1977-1980), il fallait être carrément idiot ».

La première fissure dans le mur se produisit au moment du congédiement de M. Hugh Wilson. Son renvoi fut justifié dans le

procès-verbal du conseil d'administration par certaines « lacunes dans les relations interpersonnelles ». Il fut remplacé par M. R.A. Willson, qui devait rester chef de direction en attendant qu'une personne d'expérience soit trouvée pour ce poste. M. Willson adopta une méthode de croissance de la Norbanque sensiblement différente de l'approche modérée et progressive que M. Hugh Wilson avait exposée au Comité sénatorial des banques et du commerce avant la constitution de la banque en société en 1975. Peu après son entrée en fonction, M. Willson envoya aux actionnaires de la banque un message dans lequel on pouvait lire, entre autres, ce qui suit :

> [...] quoique la Norbanque se soit rapidement imposée dans la famille bancaire internationale, le conseil estime que la pénétration rapide du marché de l'Ouest canadien devrait constituer notre priorité et notre meilleure chance de réussir [...]
>
> Le conseil a donc décidé de changer le style de la direction, en mettant l'accent sur la constitution d'une solide équipe de l'Ouest [...] On a pensé que les compétences de Hugh étaient plus appropriées en ce qui touche les activités bancaires internationales. Bien que je ne sois pas moi-même un banquier, j'ai été nommé par le conseil, à ce que me disent mes collègues administrateurs, en raison de ma grande expérience de la gestion au Canada et à l'étranger à titre de cadre supérieur, d'enseignant et de conseiller, notamment en tant que conseiller d'autres banques. (Traduction)

Sous la direction de M. Willson, le portefeuille de prêts est passé de 82 millions de dollars à la fin de l'exercice financier 1978 à 398 millions de dollars à la fin de l'exercice financier 1981, cette croissance s'étant produite pour l'essentiel au cours de cette dernière année. La banque avait commencé à mettre l'accent sur les prêts immobiliers en 1979, en partie parce que ces prêts étaient plus faciles à consentir. Mais en 1980, elle commença à privilégier les prêts plus importants. M. Willson estimait en effet qu'en évoluant dans une fourchette de 2 à 3 millions de dollars la banque pouvait difficilement répondre aux besoins des entreprises et préserver la confiance des clients.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de mentionner le renvoi des vérificateurs, Touche Ross & Co., qui ont été écartés du roulement des vérificateurs à la fin de l'exercice financier 1980. Les dossiers révèlent qu'un associé de Touche Ross, M. D. Heasman, avait réussi à obtenir l'établissement d'une réserve de 400 000 dollars à l'égard d'un seul prêt. La direction n'était pas d'accord et l'incident se termina par un débat animé de dernière heure. Il semble qu'au même moment une dispute ait éclaté entre la direction et les vérificateurs au sujet des honoraires de ces derniers. L'inspecteur général a exprimé l'opinion que c'était l'affaire de la réserve qui avait poussé la banque à demander à Touche Ross de se retirer. M. Willson a déclaré en septembre 1985 que Touche

Ross avait été « renvoyé » en tant que vérificateur de la Norbanque. Des détails additionnels sont fournis à ce sujet à l'annexe E. Il semble raisonnable de conclure que, même si ce cabinet remplissait les fonctions de vérificateurs des actionnaires, la direction de la Norbanque contrôlait dans les faits la nomination des vérificateurs et a provoqué le retrait de Touche Ross. Il sera question plus loin d'un autre différend entre la direction et les vérificateurs.

M. W.A. Prisco, un banquier d'expérience, devint président de la banque en janvier 1981. Vers le milieu du mois de juillet 1981, il devint chef de direction. D'après lui, la Norbanque avait été gérée comme une « boutique familiale » et était dépourvue de lignes directrices véritables. Il critiqua vertement les pratiques de prêt. En dépit d'un début apparemment prometteur à la Norbanque, M. Prisco fut démis de ses fonctions vers le milieu de l'année 1982 en raison d'un différend relatif à l'acquisition d'une société de garantie par la banque et à l'évaluation d'un prêt accordé par cette dernière dans les îles Caïmans. Quoiqu'il ne fasse pas de doute qu'une lutte d'influence ait précédé le départ de M. Prisco, il ne serait d'aucun intérêt pour la Commission, dans l'exécution de sa tâche, d'essayer d'évaluer les torts ou les mérites respectifs des différents partis. En fin de compte, un administrateur, M. Siebens, démissionna et un autre, M. Stephenson, ne fut pas mis en candidature en vue de la réélection à la fin de 1982. M. Willson reprit ses fonctions de chef de direction.

Avant de démissionner, M. W.W. Siebens commanda à un analyste financier de Calgary, M. R. Tourigny, un rapport sur la situation financière de la Norbanque. Le rapport est présenté en détail à l'annexe E. Il est fondé entièrement sur les informations financières obtenues de M. Siebens ou des milieux financiers. Le rapport critique vivement la capitalisation de la banque, le taux de roulement élevé du personnel clé, la possibilité d'une importante perte sur prêts non révélée dans les états financiers et la dépendance excessive de la banque à l'égard des honoraires comme source de revenu. Ce rapport, écrit à la fin de l'été de 1982, s'avéra prophétique. On en fit part au conseil et M. Willson fit circuler une réponse.

Un administrateur, M. K.M. Stephenson, exprima également des préoccupations au sujet de la banque dans un discours prononcé devant le conseil. M. Willson a déclaré que M. Stephenson, qui avait participé à la lutte d'influence mentionnée ci-dessus, fut excessif dans ses propos. Ces derniers font cependant clairement ressortir la différence qu'il y avait entre la situation théorique de la banque et sa situation réelle.

> Parlons un peu des résultats en termes précis. Après six ans de gestion par le président, le capital-actions se négocie à un peu plus de la moitié de son prix d'émission. La banque serait dans une position nettement déficitaire n'eût été de tous les faux-fuyants employés pour les impôts. Je voudrais bien qu'on m'indique une autre entreprise où on comptabilise les profits futurs comme des profits courants, surtout lorsque les mêmes profits futurs sont tout à fait hypothétiques pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles les pertes sur les prêts consentis alors que le président en était directement responsable. Je me moque de savoir ce que les vérificateurs reconnaissent, tout ce que je sais, c'est que la banque n'a pas réalisé ce montant d'argent et que nous ne pouvons pas le dépenser. (Traduction)

Après le départ de M. Prisco, M. Willson, en tant que chef de direction, ne fit rien qui aille à l'encontre du travail effectué par M. Prisco pour établir des lignes directrices en matière de prêt. M. Willson examina les pratiques de la Norbanque relatives au traitement des revenus d'intérêts et c'est ainsi que, au troisième trimestre de l'exercice financier de 1982, il fit contrepasser 1 million de dollars d'intérêts courus et constatés. La banque dut donc subir au cours de ce trimestre sa première perte. M. Willson demanda également à un agent de crédit retraité de la Banque de Commerce canadienne impériale de commenter les politiques en matière de prêt. Il semble qu'un rapport général ait été rédigé, rapport qui ne faisait pas état de problèmes graves dans la gestion de la banque.

Le taux de roulement élevé des administrateurs et dirigeants de la Norbanque peut jeter un peu de lumière sur les problèmes qui se sont posés à cette banque. Au cours de sa brève histoire, la Norbanque a eu quatre chefs de direction, au moins quatre vice-présidents administratifs ou principaux, quatre inspecteurs internes et quatre vice-présidents du crédit. Plus important encore fut le défilé des chefs de direction. Le premier d'entre eux, M. Wilson, fut en poste de 1976 à 1979. Il fut suivi par M. Willson, qui n'était pas un banquier et qui resta en fonction de 1979 jusque vers le milieu de 1981. M. Walter Prisco, un banquier expérimenté, accéda à ce poste vers le milieu de 1981 et l'occupa jusqu'à son renvoi, au milieu de l'année 1982. M. Willson reprit alors ses fonctions jusque vers le milieu de 1984. M. Neapole, un banquier expérimenté lui aussi, devint le chef de direction vers le milieu de 1984 et le resta jusqu'à la liquidation de la banque. La banque fut exploitée durant une période d'un peu moins de neuf ans, pendant plus de la moitié de laquelle elle fut dirigée par un chef de direction qui n'avait pas d'expérience des affaires bancaires. Assurément, il n'est pas impossible à un organisme, dans presque tous les secteurs, d'être dirigé par une personne qui n'est pas particulièrement versée dans ce domaine. Il est également vrai, cependant, qu'un organisme débutant dans le domaine de la banque devrait être dirigé par une personne ayant une

expérience considérable de ce milieu. Il semble que M. Willson ait eu une expérience générale des affaires au sens large du terme et qu'il ait, bien sûr, été lié à la banque dès l'époque de sa formation, avant sa constitution en société. En effet, il contribua à faire franchir au projet de constitution en société l'étape de l'examen par des comités de la Chambre des communes et du Sénat. Cependant, il n'apporta aucune compétence bancaire au poste le plus important de la Norbanque.

La Commission a reçu des témoignages abondants de sources variées indiquant que la première direction de la banque était inefficace, pour ne pas dire plus, et qu'elle appliquait des politiques imprudentes. M^me^ Lucille Johnstone, qui fut admise au conseil d'administration en 1978, considère que l'un des éléments qui ont contribué à la fragilité de la banque était le taux de roulement élevé des chefs de direction, qui a entraîné « une situation cahotique », et elle estime aussi qu'il « est très difficile de bâtir une équipe lorsque chaque chef de direction arrive avec ses propres idées et ses propres préférences quant à ses collaborateurs ». Elle vit M. Wilson partir et M. Prisco arriver et s'en aller. Sans entrer dans le détail, on peut affirmer en résumé et sans crainte d'erreur que le roulement des administrateurs et des dirigeants, quoiqu'il ait pu être un peu moins important dans les dernières années, s'est poursuivi jusqu'en 1985. Par conséquent, lorsque l'Ouest et la Norbanque furent touchés par la récession, cette dernière n'avait pas de direction expérimentée et bien rodée. Comme l'indiquent les témoignages, une pléiade de personnes, parmi lesquelles M. Siebens, M. Neapole, M. Prisco et un vérificateur, M. Mackenzie, ont déclaré, exprimant leur opinion ou celle des autres, que la gestion de la banque était « faible ». M. Mackenzie a déclaré : « M. Neapole ne nous a pas caché que la banque avait été mal gérée ». M. Neapole lui-même a déclaré ceci :

> [...] la stratégie d'ensemble, avec le recul, était de grossir aussi vite que possible. Les politiques internes de crédit étaient plus optimistes que prudentes et l'euphorie générale de l'époque nous a alors conduit à accorder presque tous les prêts qui devinrent par la suite des problèmes. (Traduction)

M. Prisco, dans une note de service datant du 8 mars 1982, c'est-à-dire d'avant l'éclatement de ses problèmes avec M. Willson et les membres du conseil, déclarait ce qui suit :

> Le problème des prêts est le résultat de mauvais jugements, de mauvaises analyses, de l'imprévoyance, de l'insuffisance des contrôles (des suivis) [...] en un mot : d'une mauvaise gestion.
>
> Lorsque je suis arrivé ici l'an passé, cette banque était pour l'essentiel une société de financement à capital fixe [...] Nos agents de crédit n'accordaient pas assez d'attention à la qualité de la gestion et à la solidité de ceux à qui nous accordions des prêts pour surmonter l'adversité [...]

La performance de la Norbanque en matière de prêt au cours de ses cinq premières années d'existence est mauvaise, à tous points de vue. (Traduction)

Il est établi que M. Prisco émit quelques lignes directrices sur les pratiques de prêt, auxquelles souscrirent MM. Neapole et Willson, quoique ce dernier ait exprimé beaucoup de réserve quant aux méthodes de M. Prisco. Ces lignes directices critiquaient des pratiques telles que le financement à 100 pour 100 ainsi que l'absence d'évaluation, par les agents de crédit, de la liquidité des garanties et de la solvabilité des emprunteurs. Quant à savoir si ces lignes directrices ont été appliquées, c'est une autre question à laquelle nous reviendrons un peu plus loin. Lorsque M. Willson quitta la direction de la Norbanque, celle-ci avait un portefeuille de prêts nationaux concentré en Alberta et en Colombie-Britannique dans des proportions de 57 et de 25 pour 100 respectivement, surtout dans les domaines de l'immobilier et de l'énergie. M. Willson a déclaré qu'une telle concentration, conjuguée à la petite taille de la banque, exigeait l'adoption de pratiques plus prudentes en matière de prêt. Comme on le verra, ce ne fut pas le cas.

À la fin de cette période, la banque devait faire face aux nombreux problèmes que lui posait son portefeuille de prêts et à une grave absence de banquiers expérimentés dans la haute direction. Cette situation poussa plusieurs personnes, parmi lesquelles M. Prisco, M. Siebens, M. Stephenson et l'inspecteur en chef de la banque, M. Stan Willy, à prévenir leurs collègues qu'ils couraient un grand danger. La direction qui prit la relève semble avoir compris la gravité de la situation et avoir consacré ses énergies à l'élaboration de techniques de survie dans l'espoir de sortir la banque de cette situation grave et peut-être fatale. Il ne semble pas que le BIGB et les vérificateurs externes aient été aussi conscients du problème, et la chose est difficile à expliquer.

La Commission est amenée à conclure que la banque a considérablement souffert au cours de ses premières années d'existence de l'absence d'un conseil d'administration et d'une direction stables et expérimentés. Cette direction, comme on l'a indiqué plus haut, a concentré ses efforts sur un créneau du marché qui n'existait probablement pas, dans une région géographique limitée et dans des secteurs industriels cycliques. La vulnérabilité de la banque a été grandement accrue par le caractère peu orthodoxe et imprudent des pratiques et activités de prêt adoptées à partir de 1979, ainsi que par sa dépendance en matière de financement sur le marché des dépôts de gros.

3. Les années Neapole : de mai 1983 au 25 mars 1985

a. Élaboration de la stratégie

Il ne fait pas de doute que la Norbanque faisait face à des problèmes financiers importants en 1983. De nombreux témoignages l'indiquent. M. Fortier, qui devint vice-président principal en 1983, fut « choqué » par l'état du portefeuille de prêts. L'inspecteur interne, M. Iain McLeod, qui entra à la Norbanque en septembre 1983, décrivit le portefeuille de prêts comme une « bombe à retardement ». De fait, il était si effrayé par la situation du portefeuille qu'il remit sa démission dès la première semaine et que M. Neapole dut le convaincre de revenir et d'aider à sauver la situation. M. Neapole lui-même déclara que le portefeuille de prêts « posait des problèmes ».

Le témoignage de M. Neapole est celui qui nous renseigne le plus sur la situation dans laquelle la banque se trouvait en 1983. La banque faisait alors face aux problèmes posés par un grand nombre de prêts inexécutés, de sorte que, selon M. Neapole « les données de base de l'état des résultats n'avaient vraiment plus de sens ». Il était très conscient du fait qu'il lui fallait du temps pour améliorer la qualité du portefeuille et réparer les dommages qu'il avait subi. Dans cette situation critique, il reconnut la nécessité de conserver la confiance du marché et admit que la banque ne pouvait pas se permettre de subir une perte. Il a déclaré, entre autres, ceci :

> Il ne fait pas de doute que le marché s'attend à voir vos états financiers de temps à autre. Évidemment, il vaut mieux qu'ils soient bons. (Traduction)

Il était donc nécessaire d'élaborer une stratégie permettant de prendre certains arrangements au sujet des prêts. M. Neapole et d'autres ont décrit de différentes manières l'objet général de la stratégie d'ensemble que ses collègues de la haute direction et lui-même ont adoptée dans les circonstances. Il s'agissait principalement de mettre sur pied un programme de gestion des actifs qui permettrait, par différents expédients, d'augmenter la valeur des prêts problématiques et des garanties détenues par la banque, de façon à repousser leur liquidation, à préserver la confiance du marché et donc à permettre à l'établissement de rester à flot en attendant que les dégâts faits au portefeuille de prêts soient réparés. Il arrivait souvent qu'on demande le concours des entreprises en cause pour compléter les ressources déployées par la banque en vue de la conclusion d'arrangements relatifs aux prêts en difficulté. Il est une expression qui revenait souvent au cours des témoignages : la « gestion de l'état des revenus de la banque ». Ceci comportait, de l'avis de M. Neapole, le contrôle de l'établissement de

provisions spécifiques à l'égard des pertes. De même, on essayait d'élargir le portefeuille de façon à diluer les prêts en difficulté dans la masse des nouveaux prêts. Tous ceci a eu pour résultat que la situation de la banque était si précaire que « notre capacité à absorber les coups, comme vous dites, était fonction d'un peu d'arithmétique ». L'échange ci-dessous entre M. Neapole et l'avocat de la Commission met en lumière une importante partie de la question :

> Q. Je présume que l'un des fondements de cette stratégie était que la constatation du revenu s'effectuait non pas sur la base de la valeur réelle des garanties, mais sur leur valeur future, la valeur ajoutée, la valeur qui serait ajoutée sur une période de probablement trois années?
>
> R. (M. Neapole) Vous voulez dire sur le plan de la comptabilisation du revenu?
>
> Q. Oui
>
> R. (M. Neapole) Je présume que vous voulez aussi parler des provisions, mais, quoiqu'il en soit, nous avons déjà parlé assez longuement au cours des derniers jours, à l'égard de cas précis, de la validité de la constatation du revenu cas par cas et, dans la mesure où l'on en revient toujours à cette question, je présume que la réponse est « oui ». (Traduction)

M. Neapole a dit ceci au sujet du processus de revalorisation : « [...] Je suppose que la pertinence de ce procédé est confirmée au bout du compte, si vous arrivez au bout du compte... ». Il ajouta au sujet de ce procédé que « les gains sont certainement nécessaires pour préserver la confiance ». On lui a alors demandé :

> Q. [...] Vous avez dit que, pour appliquer cette stratégie, les provisions appropriées établies à partir du revenu sont celles qui donnent le résultat voulu et que leur justesse serait confirmée à la fin de la période de difficultés; est-ce que c'est exact?
>
> R. En supposant que vous puissiez définir avec précision quand les difficultés ont pris fin, oui. (Traduction)

Au sujet d'un autre aspect de la gestion de crise en voie d'être mise en place par M. Neapole en 1983, ce dernier a déclaré qu'il était nécessaire d'évaluer le seuil de tolérance dont on ferait preuve envers ces tactiques de gestion :

> [...] Je devais trouver un moyen de mesurer le seuil de tolérance pour un revirement de la situation. Tolérance de la part des vérificateurs, des organismes de réglementation, des déposants, des autres banques; du système, en somme.

Il estimait qu'il y avait une certaine marge de tolérance pour ses stratégies et, au cours de son témoignage, il déclara que les instances de réglementation et les vérificateurs devaient bien sûr être mis au courant.

En somme, la stratégie de la banque au cours des années Neapole consistait pour une bonne part à appliquer aux politiques et aux mesures prises par la direction des procédures comptables de nature à donner une apparence de santé aux états financiers de la banque en attendant que les arrangements pris portent fruit. C'est à cette époque que le recours à la technique de mise en attente et de renflouement des prêts en difficulté a pris beaucoup d'ampleur. Ce fut le cas d'Epicon. Cette société a été créée pour recevoir de la banque environ 100 millions de dollars de mauvaises créances ou de garanties réalisées par la banque sur les prêts qui étaient devenus irrécouvrables. Epicon avait pour mandat de transformer ces prêts immobiliers en difficulté en éléments d'actif de valeur en les exploitant, en les réalisant ou autrement. Il sera question un peu plus loin d'Epicon d'une façon plus détaillée. Même un examen superficiel des longs témoignages recueillis sur ces questions révèle que, comme la BCC, la Norbanque essayait de rester à flot en attendant que la récession soit passée et que la prospérité revienne dans l'Ouest canadien, son principal champ d'action. La façon dont les deux banques y sont parvenues a été discutée longuement au chapitre 4 et nous ne traiterons ici que des différences qui les séparaient. Bien que les noms donnés par les deux banques aux techniques employées étaient, bien sûr, différents, il n'existe guère, semble-t-il, de différence fondamentale entre le procédé de l'évaluation présente des perspectives futures employé par la BCC et la technique de revalorisation des valeurs réelles en fonction du résultat attendu des arrangements et des mesures connexes, que mettait en pratique la Norbanque.

La stratégie de la Norbanque comportait également la mise sur pied d'une base de financement au moyen de dépôts du marché de détail et l'augmentation de son capital. La Norbanque dut faire face assez tôt au cours de l'exercice 1983 à des problèmes de trésorerie en raison des répercussions de l'affaire Eaton-Rosenberg qui s'était produite à la BCC. Les cinq grandes banques de l'annexe A lui vinrent en aide en lui accordant un mécanisme de crédit de 250 millions de dollars qui fut renouvelé de temps à autre jusqu'en juin 1985. À peu près au même moment, la direction de la Norbanque s'aperçut que le plan visant à faire dépendre son financement des dépôts de gros était défectueux. Un programme fut donc lancé à la fin de 1982 afin d'attirer des dépôts de détail. Ces dépôts se multiplièrent progressivement en 1983 et 1984 et finirent par totaliser 500 millions de dollars en juillet 1985. C'était là un changement bénéfique, quoique le coût de mise en place du système utilisé demeure inconnu. Bien qu'il soit connu que le coût des fonds recueillis était plus élevé à la Norbanque qu'aux autres banques, on ne sait pas exactement dans quelle mesure cela a nuit à la marge d'intérêt de la banque.

Malheureusement, la banque a dû renoncer à augmenter son capital grâce à la vente de 35 millions de dollars d'actions privilégiées et d'obligations non garanties prévue pour mars 1985, car il lui était impossible, après l'annonce du programme de sauvetage de la BCC, d'avoir recours au marché public pour son financement. Entre temps, la banque avait amassé, grâce à des émissions à diffusion restreinte et à des émissions d'obligations non garanties en 1983-1984, quelque 40 millions de dollars et, en mai 1985, une émission à diffusion restreinte d'obligations non garanties totalisant 16 millions de dollars fut souscrite. Le fait que le nouveau capital de 56 millions de dollars aurait soutenu, compte tenu d'un levier raisonnable de 20 fois, un portefeuille de prêts de quelque 1,1 milliard de dollars est une indication des difficultés auxquelles la banque faisait face au cours de ces années. En supposant une marge d'intérêt de 1 pour 100, les nouveaux prêts auraient produit des gains nets avant impôt de 11 millions de dollars par an. Mais ces rentrées ne furent pas obtenues, car la banque n'a pu établir une marge d'intérêt correspondant à ce taux et n'aurait pu prêter un peu plus de 1 milliard de dollars (en apparence) sans créer un fardeau de mauvaises créances ou, tout au moins, de prêts peu ou pas productifs.

La stratégie visant à diluer les prêts inexécutés dans la masse des nouveaux prêts fut effectivement adoptée au plus noir de la récession, lorsqu'il était difficile de trouver de bons emprunteurs. Les autres banques, à la même époque, avaient réduit leurs opérations de prêt. Mais durant cette même période, le portefeuille de prêts de la banque a grossi à un rythme étonnant. Il était de 510 millions de dollars au cours de l'exercice financier 1982, puis est passé à 622 millions en 1983 et à 945 millions en 1984, pour atteindre un sommet de 1 183 milliards de dollars le 31 août 1985. Cet accroissement de 125 pour 100 du portefeuille de prêts s'est produit au plus fort d'une récession qui, selon ce que les deux banques ont soutenu avec acharnement, a été la cause de leurs faillites respectives. Le prêt de sommes aussi considérables dans un contexte économique défavorable fait sérieusement douter de la sagesse de la nouvelle approche énergique et innovatrice adoptée par la direction lorsque la banque était en difficulté. L'inspecteur général a observé que cette croissance du nombre des prêts augmentait les montants en jeu pour la banque et semblait avoir notamment pour but de percevoir des honoraires permettant d'étoffer l'état des résultats de cette dernière. Il semble qu'une partie indéterminée de ces fonds prêtés ait servi aux arrangements. Ceci augmentait les montants en jeu pour la banque, mais lui permettait d'insister pour maintenir le classement des prêts en question et de repousser, sinon d'éviter indéfiniment, l'établissement de provisions spécifiques pour pertes. Ces critiques doivent être nuancées dans une certaine mesure en raison du fait que la Norbanque

a consenti une partie de ces nouveaux prêts par l'entremise de sa succursale de Toronto, qui fut ouverte à la fin de 1983. On peut supposer que le taux de réussite à l'égard des prêts accordés par cette succursale était bien supérieur à celui que la banque avait connu en rapport avec ses prêts plus anciens en Alberta puisque, selon les témoignages, la récession s'est atténuée beaucoup plus tôt en Ontario qu'en Alberta.

Les directions des deux banques ont déployé beaucoup d'efforts pour prouver qu'elles avaient adopté de saines politiques et pratiques bancaires et avaient appliqué, remanié et mis à jour des guides sur les procédures de prêt. Cependant, comme l'a dit l'avocat de la Commission, c'est une chose que d'avoir un document aussi parfait que la constitution russe, et une autre que de le mettre en pratique tous les jours. M. Neapole a déclaré n'avoir jamais lu ces guides car, selon lui, la direction d'une petite banque sait ce qui se passe chez elle et ces guides n'étaient pas nécessaires dans un établissement de cette taille. Comme on le verra un peu plus loin, la haute direction de la banque a eu la même attitude à l'endroit du rapport de l'inspecteur interne.

Parmi toutes les questions que soulève cette affaire, la plus importante est de savoir s'il convenait de laisser à la direction de la Norbanque la latitude nécessaire pour se lancer dans ces stratégies de survie et exposer par le fait même à des risques inutiles ou accrus les personnes qui eurent par la suite l'occasion de faire affaire avec elle. La question de la tolérance et de l'approbation dont ces pratiques ont fait l'objet de la part des instances de réglementation et des vérificateurs est la même dans le cas des deux banques. La question à laquelle il est peut-être impossible de répondre est de savoir combien les déposants, les autres créanciers et les investisseurs ont perdu parce que la Norbanque n'a pas été mise en liquidation, du fait qu'on avait dissimulé son insolvabilité, avant le 1er septembre 1985 (ou, plus exactement, avant le 20 janvier 1986).

Un rapport auquel il convient de s'arrêter est celui produit par Hay and Associates Limited à la suite d'une étude sur les administrateurs et les dirigeants de la banque commandée par la direction à la fin de 1984. Il ne fait pas de doute que la haute direction de la Norbanque, lorsqu'elle a commandé le rapport, a demandé à l'expert-conseil de faire « une évaluation sans complaisance ». Le rapport a été présenté en décembre 1984. En résumé, il y est dit que la banque n'avait pas d'autre but que de survivre, que sa « philosophie » était boîteuse, qu'un cadre supérieur devait être renvoyé et que le système intégré de gestion et le système de gestion financière étaient en mauvais état. Il ne fait pas de

doute non plus que nombre de recommandations incluses dans le rapport furent mises en application par M. Neapole. L'importance de ce rapport, cependant, réside surtout dans le fait qu'il prouve clairement et sans détour que beaucoup de graves problèmes se posaient encore à la banque même au mois de décembre 1984. Ce rapport constitue en outre une condamnation sans équivoque de l'ancienne direction. De plus, il est difficile de comprendre comment une banque peut se trouver dans la situation décrite dans le rapport Hay sans qu'il en soit fait état dans les rapports d'inspection annuelle et les rapports provisoires de l'inspecteur général.

b. Gestion du portefeuille de prêts

Si la performance de la Norbanque avait été mesurée en regard des normes bancaires traditionnelles, bon nombre des prêts qu'elle a consentis auraient dérogé au principe d'une gestion prudente et, partant, n'auraient pas justifié leur valeur comptable historique dans le bilan. Pour assurer la survie de la banque, la direction devait gagner du temps de façon à améliorer le portefeuille de prêts en réparant les dégâts. Ce faisant, elle n'a pas tenu compte fidèlement dans l'évaluation de ses dossiers de prêt des examens courants de la valeur des prêts, de la capacité de remboursement de l'emprunteur ni de la valeur de la garantie fournie. Si l'on avait appliqué les normes traditionnelles, la banque aurait pu fermer ses portes au cours de l'année 1983. Or, elle a plutôt choisi d'adopter une stratégie de gestion des actifs qui comprenait la « gestion de l'état des résultats ». À cette fin, elle a surtout eu recours à diverses formes d'arrangements. Bien entendu, cette stratégie exigeait une adaptation du concept selon lequel il revient au dirigeant de banque en dernier lieu de porter un jugement sur la possibilité de recouvrement ultime du prêt. D'après la formule Neapole, il s'agissait de choisir la valeur qui donnait le résultat voulu. Cette valeur, quel que soit le nom qu'on lui ait donné, était calculée à partir des valeurs futures auxquelles on ajoutait un montant réel ou fictif correspondant à la plus-value qui était censée se greffer automatiquement à l'élément d'actif après la mise en oeuvre des arrangements précités. De cette façon, la banque pouvait éviter de constituer des provisions et comptabiliser les intérêts courus. Pour la direction de la banque, la capacité de l'emprunteur de rembourser le prêt à l'aide de ses propres ressources semblait ne pas être pertinente. En outre, les cas où l'emprunteur ne possédait pas cette capacité ne l'embarrassaient aucunement.

La stratégie de la banque s'appuyait sur une série de postulats établis par la direction. Premièrement, comme l'explique M. Neapole, la banque devait miser sur une « grande tolérance de la part du système ».

Autrement dit, ses concepts devaient être acceptés d'abord par les vérificateurs externes et ensuite, chose qui semble avoir été beaucoup plus facile, par l'organisme de réglementation, en l'occurrence le BIGB. Le fait que l'organisme de réglementation et le vérificateur connaissaient la stratégie adoptée et l'hypothèse précitée a beaucoup rassuré la direction de la banque. Deuxièmement, ce qui est bien moins important, la direction devait miser sur une certaine amélioration de la situation économique générale. Tant que la tolérance du système le permettait, elle pouvait poursuivre ses opérations à loisir, du moins jusqu'à ce que l'accumulation des effets financiers soit telle que la banque ne dispose plus de liquidités suffisantes pour s'acquitter de ses obligations à court terme.

Ce n'est pas tellement en analysant les prêts un à un qu'on constate la défaillance du système, mais plutôt en examinant l'ensemble de la situation un peu comme un observateur neutre qui, pour employer l'expression de M. Broadhurst, « prend du recul ». Le même observateur conclurait que la banque ne pouvait se permettre de constituer des réserves importantes à l'égard des créances irrécouvrables. L'application et la réapplication des arrangements sont alors perçus comme un mécanisme destiné à déclencher le traitement comptable favorable qui était nécessaire à la création d'une façade d'états financiers acceptables. Ce procédé était infaillible puisque les résultats que l'on voulait obtenir à la fin déterminaient l'ampleur de la formule employée. Le meilleur allié de cette philosophie de gestion était sans doute la répulsion qu'une personne, que ce soit un membre d'un organisme de réglementation ou un vérificateur, peut éprouver à l'idée de devenir l'instrument de la fermeture d'une banque. Cette répulsion, qui n'est qu'une manifestation de la tolérance du système, était exploitée à fond par la direction de la Norbanque.

Il n'est pas nécessaire de fouiller jusque dans les moindres détails des pratiques adoptées. Il suffit notamment de retenir, selon les principes de la Norbanque appliqués par leur principal défenseur, M. Neapole (et parfois approuvés d'emblée par les vérificateurs externes), qu'on n'est pas toujours tenu de constituer une provision à l'égard d'un prêt inexécuté, que le montant des provisions pour pertes sur prêts dans l'état financier ne reflète pas nécessairement tous les prêts inexécutés du portefeuille et qu'il n'est pas nécessaire de classer un prêt comme étant inexécuté s'il y a moyen de prendre un arrangement quelconque en vertu duquel on obtient une valeur future en garantie qui justifie l'avance de fonds par la banque pour assurer le service de l'emprunt dans l'intervalle. Ces principes ont permis à la banque de

s'écarter d'une comptabilité de caisse, changement que les états financiers n'ont jamais révélé par la suite.

D'après les règles que la Norbanque avait établies mais qu'elle n'a pas appliquées, seuls les prêts classés dans la dernière catégorie (la catégorie n° 5) nécessitaient la constitution d'une réserve. Les statistiques des comptes administrés laissent entrevoir une situation intéressante. Pour l'exercice financier 1982, les prêts inexécutés ont représenté 11,7 pour 100 du total du portefeuille de prêts, les provisions pour pertes sur prêts inscrites dans les états financiers de l'exercice ont totalisé 2,2 millions de dollars et les provisions spécifiques comptabilisées se sont chiffrées à 3,85 millions de dollars. Pour l'exercice financier 1983, les prêts inexécutés ont constitué 17,2 pour 100 du total du portefeuille, les provisions pour pertes sur prêts en fin d'exercice se sont établies à 3,29 millions de dollars et les provisions spécifiques comptabilisées ont totalisé 6,99 millions de dollars. Au cours de l'exercice financier 1984, la part des prêts inexécutés dans le portefeuille est tombée à 8,4 pour 100, les provisions pour pertes sur prêts se sont établies à 4,6 millions de dollars et les provisions spécifiques ont chuté à 6,7 millions de dollars. Les provisions pour pertes sur prêts sont passées de 0,43 pour 100 du total du portefeuille en 1982 à 0,53 pour 100 en 1983 pour tomber à 0,49 pour 100 en 1984. Ces statistiques sur la part en pourcentage des provisions dans le portefeuille de prêts reflétaient une situation stable. Elles indiquaient également une légère amélioration du côté des prêts inexécutés, tant en chiffres absolus que relatifs, au cours de ces trois exercices financiers. Les arrangements se sont avérés la clé de ce succès apparent. Grâce à eux, la direction a pu éviter de faire passer à la catégorie des prêts inexécutés les prêts qui y auraient normalement été classés. Cette façon de procéder était avantageuse pour la banque, car celle-ci a pu continuer de comptabiliser les intérêts capitalisés et courus, ce qui lui permettait de ne pas constituer de provisions. En consultant les états financiers et le rapport annuel de l'exercice financier 1984, un observateur aurait pu avoir l'impression que la banque était sortie indemne de la crise et qu'elle représentait un débouché acceptable pour l'investissement ou le dépôt de fonds. Il faut toutefois se demander si la banque a « géré » ses éléments d'actif et ses états des résultats en utilisant des chiffres arbitraires pour constituer des provisions, comptabiliser les intérêts courus et classer les prêts, de façon à assurer sa survie. La réponse à cette question dépend de la situation réelle de la banque, telle qu'établie par des examinateurs indépendants et compétents. Nous reviendrons à cet aspect un peu plus loin.

Bien entendu, le problème gravite autour du concept de l'évaluation variable qu'on désigne par les expressions valeur future, valeur

d'investissement ou valeur de référence. À la Norbanque, on préférait le terme « plus-value ». M. Neapole a admis que la valeur future des actifs, c'est-à-dire la somme de la valeur marchande actuelle et de la plus-value, pouvait s'accumuler pendant trois ans. Ce chiffre justifiait la prérogative de la direction, qui continuait de comptabiliser les intérêts courus, et lui a permis d'établir qu'il n'existait aucun doute quant à la possibilité de recouvrement ultime du capital et de l'intérêt, car la variable magique de la valeur future semblait toujours augmenter au moment opportun pour dépasser le capital du prêt majoré des intérêts courus et capitalisés. L'un des principaux dirigeants de la banque, M. R. Guenette, a été interrogé au sujet de ce procédé :

> Q. Est-il vrai que la banque a utilisé comme valeur des biens en question pour fins de garantie la valeur qu'ils auraient dans deux ans selon sa propre estimation ou selon celle de l'acheteur?
>
> R. Oui, monsieur, c'est exact. (Traduction)

L'aboutissement logique de ce concept infirmerait l'hypothèse qui sous-tend tous les états financiers et selon laquelle ceux-ci peuvent, par l'application d'une série de règles uniformes, décrire avec passablement d'exactitude la situation financière d'une entreprise et le résultat de ses activités à la fin d'un exercice financier. Aux dires de nombreux témoins, un cliché instantané de la situation de la banque à ce moment-là, sous forme d'états financiers, devrait nous donner un bon aperçu de la situation de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, tels que modifiés par la *Loi sur les banques*. Pour sa part, l'équipe de gestion de M. Neapole a jugé que, compte tenu de la situation dans laquelle la banque se trouvait, il était injustifié et trompeur de prendre un instantané de la banque, en particulier de son portefeuille de prêts, à un moment donné. Plus tard, le curateur a conclu que les provisions spécifiques constituées par la banque à l'égard des prêts étaient nettement insuffisantes. Voici les commentaires qu'a formulés la direction de la banque à la suite de l'évaluation des tactiques de survie faite par le curateur :

> [...] il n'est pas justifié de prendre un instantané de notre portefeuille à un moment donné. Nous estimons qu'il n'est pas possible de juger convenablement de la qualité du portefeuille et de la valeur comptable correspondante figurant dans les livres de la banque sans mesurer les progrès que la direction et le personnel de la Norbanque ont accomplis en regard des stratégies commerciales utilisées. Nous croyons que ces facteurs sont compris par les personnes qui connaissent bien et comprennent la banque, notamment nos vérificateurs, nos clients, les tiers qui ont conclu d'importantes transactions avec nous, par exemple la société Hees International, et par les personnes qui évoluent sur les marchés difficiles où nous avons fait des affaires. (Traduction)

La direction de la banque semblait préférer le concept de la « cible mouvante », selon lequel on peut déplacer le prêt à volonté pour ne pas être obligé de constituer une provision pour pertes sur prêts ou de cesser de comptabiliser les intérêts courus et de contrepasser ceux qui étaient déjà comptabilisés. Cet arrangement éliminait une fois pour toutes la nécessité d'évaluer le prêt ou sa garantie au moment précisé dans l'état financier. Voici ce que mentionne M. Neapole à ce sujet :

> Comme je l'ai dit plus tôt, il faut surtout faire preuve de jugement dans le domaine de la gestion des éléments d'actif. À cause des exigences en matière de déclaration, chaque décision de ce genre doit être quantifiée annuellement, vérifiée et ainsi de suite. En outre, il faut produire une série de données qui reflètent l'ensemble des décisions prises. [. . .]
>
> Autrement dit, il s'agit d'y aller au meilleur de son jugement. (Traduction)

Ce procédé fournit on ne peut plus de souplesse et permet de donner une élasticité infinie au processus d'évaluation comptable et à tous les éléments qui en découlent, y compris les provisions pour pertes. L'évaluation devient donc un jeu de mots et de termes explicites. Par exemple, selon l'un des vérificateurs de la banque, M. R.J. Mackay du cabinet Thorne Riddell, diverses expressions ont été employées, notamment « le résultat attendu des valeurs futures », pour arriver au même but. Cependant, la politique ou la façon de voir les choses étaient parfois exprimées différemment :

> [...] par valeur d'investissement, on n'entendait pas le prix de la vente forcée d'un bien, mais plutôt la valeur correspondant au prix qu'on est en droit d'espérer pour ce bien compte tenu d'échéances raisonnables. (Traduction)

Cette définition n'est pas conforme aux pratiques bancaires traditionnelles, comme en font foi les mémoires et les témoignages recueillis. Il ressort du débat testimonial sur la distinction entre la valeur dans un contexte de pleine exploitation et la valeur de liquidation que la valeur des éléments d'actif de la banque à la date précisée dans les états financiers ne doit pas, selon les principes comptables généralement admis, dépendre de « valeurs futures » basées sur une reprise économique ni de prévisions incertaines relatives à un avenir indéterminé. C'est ce qu'ont expliqué de très nombreux témoins possédant une vaste expérience à titre d'agents de crédit de banques. Il y avait parmi eux des personnes à la retraite et des dirigeants de banque toujours actifs. Or, aucun n'a été en mesure d'affirmer que ce genre de concept avait déjà été appliqué par la banque pour laquelle ils travaillaient ou travaillent encore. En outre, fait qui est peut-être encore plus fondamental, ils ont reconnu qu'aucune décision opérationnelle de la direction ne peut

nécessairement prévoir le traitement comptable auquel les vérificateurs externes doivent recourir pour déterminer si l'état financier présenté par la direction est le reflet fidèle de la situation financière de la banque. Dans le cas contraire, selon le liquidateur de la BCC, M. Garth MacGirr, une banque pourrait ne jamais être tenue d'arrêter la comptabilisation de l'intérêt couru ou de constituer une provision pour pertes à l'égard de la valeur comptable d'un prêt.

c. Capitalisation des intérêts

La question de la capitalisation des intérêts a été examinée à fond en ce qui touche la BCC. Outre le fait qu'aucune compilation des intérêts capitalisés ne figurait dans les livres de la Norbanque, la situation des deux banques était, semble-t-il, à peu près identique. Dans le cadre des arrangements conclus et de la mise en attente de ses prêts, la Norbanque avait généralement l'habitude d'avancer des fonds à de nouveaux emprunteurs pour l'acquisition de certains éléments d'actif détenus par la banque ou par le séquestre d'un emprunteur. Les sommes en question comprenaient des « prêts d'exploitation » et d'autres avances pour permettre que soient acquittés les intérêts en retard ou exigibles normalement au cours de la période suivant la conclusion des arrangements. Dans de tels cas, la banque augmentait les montants en jeu, tant en ce qui concerne le capital que les intérêts. Les arrangements ont pris des proportions telles qu'un inspecteur en chef de la banque, M. Willy, et un ancien dirigeant de banque alors à l'emploi du BIGB, M. Stan Cook, ont tous deux déclaré que l'emprunteur pouvait difficilement manquer à ses engagements. Comme dans le cas de la BCC, la direction de la banque avait jugé de la possibilité de recouvrement ultime des prêts et avait déterminé que les intérêts pouvaient être capitalisés. Ce jugement s'appuyait en fin de compte sur les valeurs futures déterminées à l'égard des biens en cause. Les deux banques employaient donc une terminologie différente pour arriver cependant au même résultat.

En ce qui a trait à la constitution de provisions relatives aux prêts et au rapport qui existe entre cette activité et la comptabilisation des revenus, le président de la Banque Toronto-Dominion, M. R.W. Korthals, a formulé une observation intéressante. Il a déclaré que, à sa banque, plutôt que de constituer une provision, on met fin automatiquement à la comptabilisation des intérêts courus et on contrepasse les revenus comptabilisés dès que la possibilité de recouvrer le prêt est mise en doute. En raison de la formule de la moyenne sur cinq ans, la provision a une incidence moins forte sur les bénéfices courants. Par conséquent, le classement de la créance dans la catégorie des prêts à

intérêt non comptabilisé a des conséquences plus favorables et réalistes sur le revenu de la banque au cours de l'exercice en question (on a récemment greffé une clause de perte minimale à cette politique pour favoriser la substitution de la valeur actuelle des prêts à leur valeur initiale). Si la Norbanque et, bien sûr, la BCC avaient appliqué cette politique, les pratiques de capitalisation et de comptabilisation de l'intérêt couru n'auraient pu fausser le tableau de la situation financière de la banque brossé dans ses états financiers.

Bien que nous ne possédions pas de renseignement précis, les activités qui touchent Epicon et celles du même genre, ainsi que les nombreux arrangements conclus, nous donnent une idée de l'importance des pratiques de comptabilisation des intérêts courus et de capitalisation des intérêts à la Norbanque. Les dossiers du BIGB révèlent également que, au cours des deux premiers trimestres de 1985, la banque avait capitalisé 12 millions de dollars d'intérêts sur des prêts totalisant 289 millions de dollars, dont 8 millions provenaient de prêts restructurés représentant 103 millions. Il est raisonnable de conclure que les pratiques de capitalisation des intérêts (qu'il s'agisse d'intérêts en retard ou d'intérêts provenant de la vente à un nouvel acheteur par Epicon ou par la banque d'un bien dont on a repris possession, ce qui constitue essentiellement un arrangement) et de comptabilisation des revenus étaient autant sinon plus employées à la Norbanque (toutes proportions gardées) qu'à la BCC.

d. Prêts inexécutés

Le classement des prêts inexécutés nous donne un aperçu intéressant du mode de fonctionnement adopté par la direction de la Norbanque. Dans une note sur la question des prêts inexécutés, on décrit la règle de conduite en vigueur durant le mandat de M. Willson :

> [...] l'inspecteur général nous a demandé de désigner tout prêt à l'égard duquel l'intérêt n'a pas été payé depuis 90 jours comme un prêt non productif. À ce moment-là, nous cessons de comptabiliser les intérêts courus sauf dans de rares cas, lorsque le vice-président, le service du crédit et le vice-président principal jugent que le recouvrement des intérêts est imminent [...] (Traduction)

Cette politique a été modifiée vers le début des années Neapole, sans doute pour remédier au problème grandissant des prêts inexécutés. Une note annexée aux états financiers de 1984 (à peu près identique à celle des états de 1983) redéfinit cette catégorie de prêts :

> Les prêts sont classés parmi les prêts non productifs lorsque, de l'avis de la direction, il existe un doute important quant à la possibilité de recouvrer une partie ou la totalité du capital et (ou) des intérêts. Nous cessons de

> comptabiliser les intérêts courus à la date à laquelle un prêt est déclaré non productif. Compte tenu de la garantie et d'autres facteurs, les intérêts courus comptabilisés avant cette date peuvent être contrepassés et une provision spécifique pour pertes sur prêts peut être constituée. (Traduction)

Les vérificateurs ont souligné pendant les années Neapole que le total des provisions figurant dans les états financiers pouvait ne pas correspondre au total des prêts inexécutés, étant donné qu'il n'était pas nécessaire à cette époque de constituer une provision à l'égard d'un prêt inexécuté. Néanmoins, M. Neapole n'admettait pas que la banque avait adopté un système de comptabilité moins prudent en modifiant la définition des prêts inexécutés. Le vérificateur, le cabinet Thorne Riddell, a donc signalé au BIGB que « la banque s'en était tenue à une politique très prudente en cessant de capitaliser les revenus dès que le prêt accusait 90 jours de retard » (Traduction) mais que cette situation avait changé. Le BIGB accepta cette conclusion.

L'élément le plus important à retenir est que les vérificateurs ont reconnu que la décision finale concernant le classement d'un prêt dans la catégorie des prêts inexécutés était prise par la haute direction. On peut d'ailleurs le constater en analysant la série d'événements qui s'est amorcée en août 1983 au moment où M. Willy a écrit à M. Willson pour lui signaler une erreur importante qu'il avait décelée dans le rapport annuel de 1982 :

> [...] Les intérêts courus mais non perçus sont contrepassés chaque fois qu'un prêt est déclaré non productif. La Banque classe un prêt dans cette catégorie lorsque la direction estime qu'il existe un doute important quant à la possibilité de recouvrer une partie ou la totalité du capital et (ou) des intérêts. (Traduction)

Selon M. Willy, les dossiers de la banque révélaient qu'on avait comptabilisé à l'égard de prêts inexécutés des intérêts non perçus et non contrepassés et qu'on n'avait donc pas appliqué le principe énoncé dans la première phrase de la présente citation. Les vérificateurs externes lui ont toutefois rappelé que la deuxième phrase conférait à la haute direction le pouvoir exclusif de déterminer la possibilité de recouvrement ultime des prêts et de décider du classement de ces derniers. D'après les conclusions du vérificateur, M. W.K. Detlefsen, du cabinet Thorne Riddell, les livres examinés par M. Willy ne montraient pas que la haute direction avait formulé un jugement à l'égard de la possibilité de recouvrer les prêts. La banque s'est donc retrouvée dans une situation curieuse puisque le classement des prêts effectué par les cadres subalternes dans les livres comptables ne correspondait pas au classement final des mêmes prêts, d'autant plus que les comptes n'ont pas été rectifiés par la suite. On constate ainsi que la direction usait

souvent de sa prérogative et on peut donc raisonnablement supposer que la situation du portefeuille de prêts, du moins en ce qui concerne les prêts véritablement inexécutés, ne s'est pas reflétée adéquatement dans les états financiers à partir de 1982. Cela a certainement été le cas en 1983. Cette année-là, par exemple, M. Willy a établi, par suite de l'examen de quatre arrangements de la banque, que près de 2 millions de dollars d'intérêts n'avaient pas été contrepassés à l'égard de prêts inexécutés. Il s'agit d'une somme très substantielle si l'on considère que les bénéfices avant impôt de la banque ont totalisé 2 millions de dollars la même année. Comme nous l'avons déjà souligné, le montant des prêts inexécutés a diminué de l'exercice financier 1983 à l'exercice financier 1984. D'ailleurs, les états financiers de la banque révèlent que ces prêts totalisaient plus de 43,4 millions de dollars au troisième trimestre de 1985.

En revanche, le liquidateur a calculé, avec l'aide du personnel de la Banque royale, que le montant réel des prêts inexécutés de la banque s'établissait à 325 millions de dollars environ, ce qui est bien supérieur aux chiffres indiqués par la banque de 1983 à 1985. Comme il n'y a aucune raison de mettre en doute l'exactitude de l'analyse du portefeuille de prêts de la banque faite par le liquidateur (et confirmée par les calculs de M. McLeod et de vérificateurs indépendants), on ne peut que conclure que la prérogative de la direction et d'autres stratagèmes ont permis à la banque d'éviter de classer un grand nombre de créances dans la catérogie des prêts inexécutés pour les raisons susmentionnées, dans le cadre de ses tactiques comptables de survie. Le montant réel des prêts inexécutés est à l'origine de la situation déplorable dans laquelle se trouvait la banque et qui devait causer fatalement sa liquidation. Il ressort également de ces faits que les états financiers de la banque avaient commencé à s'écarter nettement de la réalité en 1984.

e. Provisions pour pertes sur prêts

Au même titre que le classement des créances irrécouvrables et la comptabilisation des intérêts courus, la constitution de provisions pour pertes sur prêts était, pour la direction de la Norbanque, un procédé comptable ultra-souple qui, au cours des dernières années de son existence, lui permettait d'ajuster les revenus déclarés dans ses états financiers en fonction de ses besoins. Entre autres variables, il y avait le postulat selon lequel il n'est pas nécessaire de constituer une provision tant que les garanties, évaluées bien sûr en fonction de la situation économique anticipée, sont suffisantes selon la direction pour permettre le recouvrement ultime du capital et des intérêts. En ce qui concerne les arrangements, les vérificateurs ont déclaré qu'aucune provision n'était

jugée nécessaire si la direction prévoyait que l'arrangement allait produire les résultats escomptés et que cette attente était raisonnable. Epicon, comme l'explique M. Neapole dans un document de travail présenté au conseil d'administration, devait améliorer les états financiers de la banque, jouer un rôle important dans la détermination des provisions finales pour l'exercice et permettre même à la banque d'indiquer un bénéfice à la fin de l'exercice. La philosophie de la direction au sujet de l'établissement de provisions est claire lorsqu'on constate qu'elle a adopté, au moins à deux occasions, le principe selon lequel il était acceptable pour la banque de fixer le montant des provisions à un certain niveau pour une période donnée et de maintenir les réserves pour pertes sur prêts à ce niveau. La banque aurait alors été en mesure de transférer tout « excédent » de provision pour pertes résultant du recouvrement imprévu de certaines pertes pour l'appliquer à d'autres prêts. Ce procédé figure en toutes lettres dans une note rédigée par un des vice-présidents de la banque en décembre 1983. Les propos qu'a tenus le vice-président aux Finances, M. H.G. Green, à l'occasion d'une conversation avec M. J. Courtright, du BIGB, en témoignent également : « l'excédent des provisions spécifiques s'appliquerait à d'autres prêts du portefeuille ». Cette question est débattue plus à fond un peu plus loin.

f. Financement à 100 pour 100

Nous avons déjà parlé de la pratique du financement à 100 pour 100 au moyen de laquelle la banque vend à des sociétés de façade des garanties qu'elle détient ou dont elle a repris possession. Bien entendu, il arrive que ce mode de financement soit parfaitement approprié et irrépréhensible. On y a recours, par exemple, après l'octroi d'un prêt, lorsque la valeur marchande de la garantie ou de l'objet de la transaction a diminué au point d'être égale ou inférieure au montant du prêt. Dans les comptes de la Norbanque, on a cependant relevé bien des cas où l'emprunteur initial ou les emprunteurs suivants engagés dans la même transaction ou le même projet ont pu, à l'aide d'avances additionnelles consenties par la banque, éviter d'investir quoi que ce soit dans l'entreprise. Tous ceux qui ont eu l'occassion de passer en revue ou d'examiner le portefeuille des prêts de la Norbanque ont fait état d'un nombre alarmant de cas où l'emprunteur, qu'il soit l'emprunteur initial ou ultime, n'avait pas investi de capital dans le projet. L'un des inspecteurs au service de l'inspecteur général a condamné cette pratique en précisant que le rôle de la banque était de contribuer à un projet et non de l'acheter. Naturellement, la direction a rétorqué que l'Alberta et la Colombie-Britannique connaissaient une récession telle que personne dans le milieu des affaires n'aurait souscrit à un arrangement en

sachant pertinemment qu'il prend la place d'un emprunteur en faillite, si la transaction l'oblige à investir son propre argent. Il serait plutôt disposé à investir son temps, ses compétences et son énergie. Il y a une part de vérité dans ces faits. Toutefois, les états financiers de la banque doivent brosser un tableau fidèle de sa situation. La banque doit constituer une provision lorsque les règles de comptabilité traditionnelles l'exigent, même si le prêt financé à 100 pour 100 est un modèle du genre. Le financement à 100 pour 100 est une caractéristique qui n'est ni insignifiante, ni prépondérante lorsqu'on porte un jugement. C'est simplement un facteur dont il faut alors tenir compte.

g. Honoraires

Les honoraires sont un autre élément des activités bancaires qui, s'il n'est pas traité de façon appropriée ou traditionnelle dans les livres comptables de la banque et dans ses états financiers, risque de fausser ces derniers. On a cerné deux grands problèmes à ce titre. Premièrement, certains honoraires constituent une forme d'intérêt ou encore une « ristourne » que le banquier exige pour consentir le prêt. Les « ristournes » en question sont appelées à tort des honoraires et devraient plutôt porter le nom de frais d'intérêts. D'autres honoraires découlent de la prestation de services qui, traditionnellement, n'ont rien à voir avec l'octroi d'un prêt. Par exemple, le dirigeant de banque peut, à la façon des banques d'investissement, mettre en rapport des associés ou des coactionnaires éventuels pour les besoins de la transaction en cause, rembourser ou consolider des dettes antérieures ou dispenser un service organisationnel qui n'est habituellement pas lié au simple octroi d'un prêt. Dans cette optique, les honoraires peuvent être comptabilisés comme un revenu de la banque pour l'année au cours de laquelle les services ont été dispensés. Les paiements qui tiennent lieu d'intérêts doivent toutefois être amortis sur une période correspondant à la durée de la créance, conformément aux principes comptables généralement admis. La banque l'a d'ailleurs reconnu dans ses états financiers de 1984.

Le problème consiste à déterminer si la banque et ses vérificateurs ont appliqué ces principes de façon uniforme. Il ne fait aucun doute, d'après les témoignages, que les banques canadiennes ont adopté cette activité propre aux banques d'investissement, qui produit des honoraires complètement étrangers à leurs activités de crédit. Selon M. Neapole, la Norbanque a accordé tellement d'importance à cet aspect de ses opérations qu'elle est devenue en quelque sorte un établissement hybride, un croisement entre une banque traditionnelle et une banque d'investissement. Deux des agents de crédit retraités que l'inspecteur

général a embauchés pour examiner le portefeuille de prêts de la banque ont conclu que les honoraires de la Norbanque étaient anormalement élevés et qu'il semblait y avoir de nombreux cas où la possibilité de toucher des honoraires avait été le principal critère d'approbation du prêt. L'un des inspecteurs , M. Karl Adamsons, a déclaré ce qui suit :

> Dans ces cas, il semble que la question des honoraires ait relégué au second plan l'analyse de la valeur fondamentale du projet et de la garantie. (Traduction)

Les autres revenus (dans le cas de la Norbanque, il s'agissait surtout d'honoraires provenant des activités de crédit et des services de banque d'investissement) ont totalisé 2,4 millions de dollars pour l'exercice financier 1983, comparativement à 8,1 millions en 1984. À la fin du troisième trimestre de 1985, ils se chiffraient à 8 millions de dollars. Ce sont ces honoraires substantiels qui ont fait la différence entre un bénéfice et une perte importante pour l'exercice financier 1984 et la période de dix mois se terminant le 31 août 1985. Les discussions qu'ont tenues les vérificateurs externes et la banque au sujet de la vérification de 1984 se sont soldées par une réduction d'environ 400 000 $ du montant des honoraires comptabilisés directement sans être amortis. Cette question sera abordée plus loin dans la partie consacrée aux activités des vérificateurs.

À titre d'exemple des efforts déployés par la banque pour percevoir des honoraires, on peut citer le cas où le vice-président intérimaire au service du crédit (et inspecteur en chef de la banque), M. McLeod, a refusé de consentir un prêt au propriétaire d'une pharmacie de l'Alberta pour l'achat d'un terrain à Hawaï sur lequel il comptait faire bâtir un hôtel. Or, la banque lui a finalement accordé un prêt de 6 millions de dollars en retour d'honoraires de 650 000 $. La transaction était simple et rien ne semblait justifier le paiement d'honoraires de cette importance à moins que ceux-ci n'aient été en fait des intérêts. M. McLeod jugait que le prêt n'était pas avantageux sur le plan des activités de crédit alors que M. Fortier soutenait le contraire. M. Neapole a finalement tranché la question en se prononçant en faveur du prêt à l'occasion d'un vote où, pour employer ses propres termes, il a troqué son chapeau de banquier pour celui d'un homme d'affaires. M. McLeod a continué jusqu'à la fin de soutenir que les honoraires étaient le seul avantage que présentait le prêt. Bien entendu, ceux-ci avaient été versés à la banque à même l'argent qu'elle avait prêté.

Il semble également que les honoraires aient été le principal motif à l'origine d'une série de prêts consentis dans le cadre du programme des sociétés par actions exploitant une petite entreprise créé en vertu d'une

loi du gouvernement de l'Alberta. Les prêts en question ont permis de percevoir des honoraires appréciables, bien que les témoignages ne permettent pas d'en connaître le montant exact. M. Adamsons a déclaré ce qui suit au sujet des prêts de ce programme : « Les risques sont évidents. Après deux ans, les seules garanties dont disposera la banque seront des titres de participation minoritaire dans de petites entreprises ». (Traduction) La conclusion la plus raisonnable à tirer des témoignages est que la banque s'est lancée dans ce programme d'envergure pour toucher des honoraires qui lui permettraient de gonfler son état des revenus durant cette période difficile.

La banque a également consenti d'autres prêts importants dans des conditions qui ont porté la Commission à conclure que ces transactions avaient été motivées par la perspective de toucher des honoraires. Peu de temps avant la fermeture de la banque, l'inspecteur général a constaté que la Norbanque « traitait les honoraires d'une drôle de façon ». (Traduction) Mais les vérificateurs n'ont pas vu cette question sous le même angle et, exception faite du cas mentionné plus tôt, n'ont pas jugé bon de conclure que le traitement des honoraires par la direction avait faussé le tableau de la banque brossé dans ses états financiers.

h. Epicon Properties Inc.

Afin de disposer de la façon la plus avantageuse possible des éléments d'actif improductifs, notamment les mauvaises créances immobilières et les garanties sous forme de biens immobiliers dont on avait repris possession, la direction a décidé d'inviter un ou plusieurs spécialistes de l'immobilier à mettre sur pied une entreprise en participation. C'est ainsi qu'ils ont créé la société Epicon, dont 55 pour 100 des actions ordinaires appartenaient à la banque et le reste, à une autre société, Ellsmere Developments Ltd. Quatre-vingt pour cent des actions de cette dernière étaient détenues par une société ouverte, Agra Industries Limited, et 20 pour 100 par une société appartenant à deux entrepreneurs immobiliers, MM. Wettstein et Walker. La valeur totale des actions émises s'établissait à 100 $. La banque a payé la totalité des coûts d'exploitation de la société Epicon, y compris les honoraires versés à Walsten Management Ltd., la corporation formée par les deux entrepreneurs immobiliers. Ces derniers jouissaient aussi par contrat de la situation et des privilèges propres aux premiers dirigeants de la banque. Epicon était donc financée entièrement par la banque. Les autres participants n'avaient rien investi et les entrepreneurs immobiliers recevaient même une indemnité de la banque pour le temps qu'ils consacraient à l'entreprise.

Le procédé était fort simple. La banque cédait les biens immobiliers à Epicon à un prix convenu qui devait correspondre au moindre de la juste valeur de ces biens, déterminée à la suite d'une évaluation effectuée par MM. Walker et Wettstein, et de la valeur comptable attribuée par la banque (principal plus intérêts capitalisés ou courus). Les vérificateurs ont déclaré que, dans la plupart des cas, le prix de cession correspondait à la valeur comptable. De nombreux témoignages ont porté sur la « juste valeur » déterminée par MM. Wettstein et Walker pour les éléments d'actif en question. Tous les témoins qui connaissaient le dossier Epicon ont soutenu que la valeur des biens n'avait pas augmenté de 1982 à 1983, année de la cession. Ce qui s'était produit plutôt, c'était que l'évaluation de la valeur fondamentale des garanties effectuée par MM. Wettstein et Walker avait produit un résultat différent sur lequel la banque et les vérificateurs de la banque s'étaient basés pour annuler la contrepassation des intérêts courus qui avait été inscrite dans les comptes de l'établissement en 1982. Cette année-là en effet, une partie des intérêts courus avait été retranchée des intérêts créditeurs ou contrepassée du fait que les prêts étaient en souffrance et que la valeur des garanties ne pouvait alors justifier la comptabilisation des intérêts courus. Mais en 1983, les intérêts exclus ont été crédités de nouveau aux revenus de la banque en raison de l'évaluation des garanties faite par la direction d'Epicon. La différence de valeur constatée par les « évaluations » du cessionnaire a été créditée aux revenus de la banque à l'aide d'un procédé qu'un inspecteur du BIGB a qualifié de « comptabilisation rétroactive des intérêts courus ».

Les vérificateurs ont avancé plusieurs raisons pour justifier leur décision d'approuver ces procédés comptables. Selon M. Detlefsen, la première contrepassation avait été trop prudente tandis que le redressement final faisait suite à l'adoption de méthodes raisonnablement prudentes qui ont permis à la banque de constater que le montant du capital et des intérêts courus ne dépassait pas la « valeur juste ou réaliste du bien ». De son côté, M. McKay ne se rappelait aucune discussion sur la prudence plus ou moins grande dont faisait preuve la banque de temps à autre. Il a plutôt adopté un nouveau principe selon lequel la « valeur d'investissement » justifierait la comptabilisation rétroactive des intérêts non perçus tant qu'elle reste inférieure à la somme du principal et des intérêts capitalisés. Plus franche, la direction de la banque a simplement déclaré que, au moment de la cession, elle avait porté un nouveau jugement sur la valeur des éléments d'actif cédés et décidé qu'il était possible de comptabiliser de nouveau les intérêts courus puisque la nouvelle évaluation était supérieure à la valeur des éléments d'actif inscrite dans ses livres. Tous ces procédés comptables n'étaient pas étrangers à la mise sur pied d'Epicon. La seule conclusion

raisonnable à tirer est que la mise sur pied d'Epicon avait notamment pour but de généraliser l'utilisation de ces procédés comptables de façon à inscrire de nouveaux revenus dans les états financiers de la banque pour 1983. Personne n'a soutenu au cours des audiences, pour défendre ces pratiques, que la valeur des biens immobiliers avait augmenté de façon significative en Alberta durant la récession en 1982 et en 1983. L'objectif ultime et la raison d'être d'Epicon étaient donc de reporter l'inscription de réductions importantes de la valeur des prêts et des biens dont on avait repris possession. Il s'agissait en quelque sorte de recouvrir d'un voile protecteur le bilan et l'état des revenus de la banque pour l'exercice financier 1983 et les exercices suivants.

La direction de la banque annonçait de temps à autre qu'Epicon réussissait à se départir d'éléments d'actif. Mais dans la presque totalité des cas, le cessionnaire était un nouvel emprunteur qu'on avait créé afin d'acheter les biens. Celui-ci devait non seulement emprunter de la banque un montant égal à la valeur comptable de la garantie applicable au prix d'achat, mais aussi contracter un « prêt d'exploitation » pour assurer le « paiement » de l'intérêt dû à la banque, jusqu'à ce que l'arrangement se concrétise. Cette mesure additionnelle se soldait par la création par la banque, à l'aide de ses propres fonds, d'un nouveau prêt qu'elle tenait à jour pendant l'exercice suivant. Des prêts à jour devaient donc figurer dans les états financiers même si la position de la banque à l'égard de la garantie était exactement la même qu'avant la cession des biens à Epicon. De cette façon, la banque améliorait sensiblement sa situation comptable puisqu'elle pouvait à nouveau comptabiliser des revenus. M. Willson et le conseil d'administration ne se sont probablement pas rendus compte du fait que les cessions de biens par Epicon s'effectuaient au détriment de la banque.

Il y a lieu de se demander pourquoi il a été nécessaire de faire intervenir Epicon dans cette transaction tout à fait interne et artificielle. Dans au moins un des cas examinés à fond par la Commission, le transfert a été répété à deux reprises après l'intervention d'Epicon. À chaque occasion, on a utilisé une société de façade qui détenait un seul élément d'actif, soit la garantie que la banque avait saisie avant l'étape du transfert à Epicon. En fait, Epicon n'a pas nécessairement pris part à la deuxième et à la troisième cessions des biens. C'est la valeur comptable et non la valeur marchande de ces biens qui a augmenté, et uniquement à cause de la capitalisation des intérêts. On peut comparer Epicon à une entreprise de vente d'automobiles d'occasion qu'on aurait fondée pour se charger des reprises d'un concessionnaire. Une telle entreprise peut parfois être appelée à repeindre une voiture aux frais du concessionnaire; mais son rôle consiste surtout à assurer la garde des

véhicules en attendant de les vendre, de préférence au public. Or, dans le cas d'Epicon, les éléments de preuve examinés par la Commission montrent qu'on en arrivait rarement à cette dernière étape.

Selon la banque, ce procédé était nécessaire, car il lui fallait réunir chez elle une expertise en matière de biens immobiliers et les garanties immobilières pour tirer le plus possible de ces prêts en difficulté. La seule façon, disait-on, d'attirer les bons associés dans un tel projet était de leur offrir la possibilité de participer aux résultats finaux. Il s'agissait sans aucun doute d'un objectif secondaire et le procédé paraissait acceptable comme tel. L'entrée en scène d'Epicon et les interventions qui l'ont suivie répondaient à d'autres besoins. L'écart entre les états financiers et la situation financière de la banque grandissait.

Après avoir étudié ces transactions, le liquidateur, M. J. Morrison, a conclu que la cession des biens à Epicon et leur transfert à des sociétés de façade n'avaient pas amélioré la situation de la banque. La création d'Epicon n'a eu pour résultat que de faire supporter à la banque les frais généraux associés à l'exploitation de cette entreprise et de limiter ses rentrées à la récupération de la valeur comptable par le remboursement des actions privilégiées reçues d'Epicon, plus 55 pour 100 de tout montant supplémentaire (déduction faite des dépenses engagées) recouvré par Epicon, et moins les dépenses d'Epicon défrayées par la banque.

À la fermeture de la banque, la valeur comptable des biens que détenait encore Epicon se situait aux environs de 16 millions de dollars. Le liquidateur a jugé qu'il y aurait une insuffisance de 10 millions de dollars à la réalisation des biens. Il a également estimé que, dans le cas des biens transférés par Epicon grâce à du financement bancaire à 100 pour 100, la perte se chiffrerait à 31 millions de dollars environ. Les états financiers d'Epicon produits à partir des livres de la banque révèlent que cette société n'a jamais réalisé de bénéfice. Parmi tous les éléments de preuve réunis, rien n'indique que la création d'Epicon a été utile à quoi que ce soit ni à qui que ce soit, sauf peut-être aux personnes qui étaient sur la liste de paie de l'entreprise. Dans au moins deux cas, les biens transférés de la banque à Epicon sont passés à deux emprunteurs nouvellement créés avant qu'il ne soit proposé de les céder à une société, Rondix, que la banque devait mettre sur pied pour y « enterrer » les plus mauvaises créances. Epicon ne constituait apparemment qu'une partie du pipeline qui devait permettre à la fin d'acheminer les créances douteuses chez Rondix. Certains biens immobiliers détenus par Epicon ont également été acheminés à la société Dexleigh, une autre création importante. Il existe peu ou pas de preuve de la « plus-value » qui s'est

ajoutée grâce à ces transactions. La banque s'est placée dans une situation encore plus précaire en rapport avec ces prêts après la création de prêts pour le service de la dette, mais la valeur fondamentale des garanties n'a, semble-t-il, pas augmenté. Si la société Epicon était perçue comme une réussite, c'est uniquement parce qu'elle accomplissait un tour de force en reclassant les créances dans la catégorie des prêts dont l'intérêt est comptabilisé et en évitant à la banque de devoir constituer des provisions; en soi, ces deux résultats étaient appréciables pour la banque.

i. Autres arrangements

Il y a de nombreux autres exemples d'arrangements dans lesquels on faisait intervenir des sociétés dont les éléments d'actif étaient uniquement composés des biens faisant l'objet des arrangements. Du point de vue de la banque, la raison d'être de nombre de ces sociétés était la même que celle d'Epicon. De toute évidence, la banque a préféré déroger au vieil adage du milieu selon lequel la première perte est la perte la moins élevée, de sorte qu'elle puisse se retrouver avec un nouveau prêt exécuté, plutôt qu'avec un prêt inexécuté, et éviter ainsi les réductions de valeur et les radiations, ou tout au moins les retarder le plus possible.

Ce procédé a eu une conséquence désastreuse. Les transferts successifs et les prêts destinés au service de la dette, la comptabilisation du revenu gagné mais non perçu et d'autres pratiques de ce genre ont fait augmenter de plus en plus les sommes en jeu pour la banque. En effet, attirée par la perspective d'un succès commercial ou en désespoir de cause, la banque était parfois portée à accroître les prêts de façon substantielle; l'exemple le plus spectaculaire de cette pratique est un prêt de 2 millions de dollars U.S. qu'elle a accordé dans les îles Caïmans en 1980 et qui s'élève aujourd'hui à 56 millions de dollars (américains). Toutes les étapes de ce prêt s'expliquent très bien, du moins au yeux de certains témoins, bien qu'aucun redressement de la situation n'ait permis à la banque de récupérer son capital, ni même de recevoir des intérêts. Encore aujourd'hui, certains témoins parlent avec enthousiasme des perspectives commerciales des biens donnés en garantie. La dure réalité est toute autre : la banque a fini par investir environ 50 pour 100 de son capital dans un hôtel et un terrain de golf des îles Caïmans, dans le golfe du Mexique. La diversification coûte parfois très cher.

Ce ne sont là que quelques exemples des opérations bancaires audacieuses menées par la Norbanque pour se maintenir à flot au cours de ses dernières années d'existence. Ces opérations prenaient parfois des

allures de désespoir, comme par exemple les deux énormes prêts d'une durée de 20 ans, portant un taux d'intérêt maximal de 11 pour 100 ne pouvant jamais excéder le taux privilégié de la banque moins ½ de 1 pour 100, octroyés en retour d'une participation dans des transactions immobilières ayant l'avantage, incertain toutefois, d'offrir un marché pour certaines des garanties dont la banque avait repris possession.

La détermination de la direction de mettre en oeuvre la stratégie d'arrangements s'est également manifestée dans ses relations avec le BIGB. Si la « tolérance du système » nécessaire n'avait pas existé, la direction aurait été prête à la susciter ou même à la créer. Lorsqu'il a été mis au courant des inquiétudes de l'inspecteur général au sujet de la stratégie de croissance de la banque ainsi que de la proposition de ce dernier de lui faire prendre un engagement à l'égard de son taux de croissance, M. Neapole a répondu ce qui suit :

> « Bien que je sois toujours prêt à vous rencontrer, ainsi que les membres de votre personnel, afin d'examiner la situation actuelle de la banque et ses plans à court terme et d'en discuter, je m'oppose fermement à ce que nous prenions des engagements à l'égard de la restriction de la croissance autres que ceux que nous avons pris à l'occasion de notre démarche auprès des grandes banques, de la Banque du Canada et de M. Grant. Vu que nous nous préparons à publier un prospectus et à demander une cote de crédit, je crois que l'imposition de contraintes réglementaires spéciales à la banque serait improductive et risquerait d'anéantir une bonne partie du travail fait au cours des 18 derniers mois pour redresser la situation. » (Traduction)

Dans sa réponse, l'inspecteur général a déclaré que le BIGB communiquerait prochainement avec la banque afin d'organiser une rencontre pour discuter des taux de croissance. Cette rencontre n'eut jamais lieu.

Il est difficile, avec le recul, de condamner la direction, qui était pleinement consciente de la situation difficile de la banque et qui consacrait toutes ses énergies à tenter de la redresser. Rien dans les témoignages ne laisse croire que les gestionnaires ont agi pour des motifs répréhensibles ou ont tenté de retirer un avantage ou un gain personnels de l'adoption de ces mesures, même si certaines peuvent être qualifiées, à tout le moins, d'étranges. Ces mesures sont, dit-on, le produit de l'effort intense déployé par une haute direction bénéficiant d'une vaste expérience dans le domaine bancaire, qui s'efforçait de respecter les règles, même si elle les étirait quelque peu, tout en avançant sur une corde raide. Il y a cependant une limite que la direction ne doit jamais franchir; maintenir la banque en activité au-delà de cette limite exposerait à certains dangers les éléments d'actif et le bien-être de ceux qui font affaire avec elle sans connaître sa situation. Ce n'est pas tout de faire preuve de courage dans la gestion d'une

banque; il faut toujours divulguer des renseignements complets et exacts conformément aux pratiques bancaires reconnues. Dans le cas qui nous occupe, cette limite a été franchie probablement dès 1982, et assurément en 1984.

4. Les répercussions de la faillite de la BCC

De nombreuses contradictions et interrogations ont surgi à la Norbanque au moment fatidique où il a été annoncé que la BCC éprouvait de graves difficultés et qu'elle ferait l'objet d'un programme de sauvetage. Les répercussions immédiates sur la Norbanque furent presque fatales. En effet, cette dernière était encore plus petite et plus concentrée dans l'Ouest canadien que la BCC, elle était plus exposée que celle-ci aux risques que constituaient les prêts reliés à l'immobilier et aux ressources en Alberta et avait eu à sa tête une direction moins stable et moins expérimentée que celle de la BCC. Sur les marchés financiers, on s'est sûrement demandé si, en l'analysant de près, le portefeuille de la Norbanque révélerait les mêmes difficultés que celles qui se faisaient jour à la BCC. Il était naturel de s'attendre que les investisseurs réagiraient comme ils l'ont fait. Les déposants se sont précipités vers un terrain plus sûr. La Norbanque a remis à une date indéterminée un projet d'émission de titres.

Les dirigeants de la Norbanque affirment que les événements survenus à la BCC ont eu une autre grave retombée. À leur avis, à partir du 25 mars, le contexte réglementaire s'est modifié et les instances de réglementation s'est mis à regarder la Norbanque d'un tout autre oeil. Les stratégies d'arrangements de la banque ont dès lors été critiquées, la croissance du portefeuille de prêts de la banque a suscité de plus en plus d'inquiétudes et celle-ci a été forcée d'abandonner quelques-uns de ses programmes juste avant d'en récolter les bénéfices anticipés (ou du moins, c'est ce qui a été soutenu). Si on l'avait laissé faire et si ce n'avait été des bouleversements à la BCC, la Norbanque aurait peut-être pu se débrouiller tant bien que mal et gagner assez de temps pour régler ses problèmes d'actif-prêts. D'après l'avocat de la Commission toutefois, même s'il n'y avait pas eu la faillite de la BCC, il aurait fallu que la Norbanque soit dotée d'un forte constitution pour résister aux effets de la récente diminution des prix du pétrole.

Il est vrai que, en apparence, la situation de la Norbanque s'était légèrement améliorée jusqu'au 25 mars. Le rapport annuel d'octobre 1984 soulignait quelques-uns des gains apparents réalisés quelques temps auparavant. On y mentionnait notamment la croissance

substantielle des actifs-prêts, la réduction du nombre de prêts inexécutés, l'augmentation du revenu net, le succès du programme des dépôts du marché de détail, la perception d'honoraires par le secteur des services de banque d'investissement, le succès apparent des arrangements, y compris celui conclu avec Epicon, la stabilisation des pertes sur prêts, le léger redressement de l'économie en général, la cessation des emprunts interbancaires et les préparatifs qui étaient en bonne voie en vue d'une émission d'actions privilégiées et d'obligations non garanties prévue pour le 27 mars 1985. Certains de ces faits peuvent être corroborés. Par exemple, la maison Wood Gundy, le preneur ferme de la banque, avait pris le pouls de l'organisme de réglementation, des vérificateurs, de la Banque du Canada et du marché et s'était dite d'avis que, compte tenu des réactions positives suscitées par les projets, la direction et la situation financière générale de la banque, l'émission de titres proposée serait bien reçue. Il est étrange que, à la suite de ses rencontres avec ces organismes, Wood Gundy ait pu rapporter qu'il y avait été peu question des problèmes du portefeuille de prêts de la banque. C'était le calme avant la tempête puisque, comme nous le verrons, il ne fut pratiquement question que de cela à la banque en juillet et en août.

Le 25 mars, la seule conséquence évidente et immédiate pour la Norbanque de l'annonce concernant la BCC semblait donc être un problème de liquidité découlant du fait que le public établirait inévitablement un lien entre les deux banques et qu'une certaine partie des déposants placeraient leur argent ailleurs. En fait, les dépôts du marché de gros sont tombés du niveau de 291 millions de dollars auquel ils se situaient juste avant l'annonce à 121 millions à la fin d'avril. À la même époque, le crédit de trésorerie fourni par la Banque du Canada s'élevait à 85 millions de dollars en date du 29 avril et atteignait 540 millions à la fin d'août. Il ne faut peut-être pas se surprendre du fait que, durant cette période, les dépôts du marché de détail sont passés de 335 millions de dollars au moment de la faillite de la BCC à 500 millions le 9 juillet, soit leur plus haut sommet.

Le portefeuille de prêts de la banque a continué de s'accroître même durant son dernier exercice financier partiel. Des créances totalisant 250 millions de dollars se sont ajoutées au portefeuille de prêts du début de l'exercice financier 1985 au 31 août de la même année, date à laquelle celui-ci atteignait la somme de 1,18 milliard de dollars. La croissance des prêts en 1985 était probablement due en grande partie à des arrangements et à du refinancement. Au cours de la même période toutefois, la banque est parvenue à percevoir des revenus s'élevant à 2,5 millions de dollars avant impôt. Cette somme provenait

de l'inscription dans les « autres revenus » d'un montant de 8 millions de dollars principalement composé d'honoraires. Selon une comptabilité de caisse, il était évident que la banque était déficitaire en 1985.

À la fermeture de la banque, 43 des 1798 prêts de son portefeuille s'élevaient à plus de 5 millions de dollars et représentaient à eux seuls 30 pour 100 de la valeur comptable de tout le portefeuille. Celui-ci était encore grandement concentré en Alberta et en Colombie-Britannique, malgré que le bureau de Toronto ait consenti des prêts totalisant 200 millions de dollars. L'immobilier représentait presque 45 pour 100 du portefeuille, soit une proportion plus élevée que celle de l'année précédente. En raison du traitement comptable appliqué aux tactiques de survie adoptées par la direction au cours de ce dernier exercice, il est difficile de déterminer la vrai nature de ses dernières opérations bancaires.

Néanmoins, malgré toutes ces difficultés, la Norbanque a donné suite à son projet d'émission de 35 millions de dollars de titres composés d'actions privilégiées et d'obligations non garanties en choisissant malheureusement une date projetée de fermeture qui tombait deux jours après ce qui fut la date de l'annonce du programme de sauvetage de la BCC. Il n'est pas difficile de constater que ce choix a été plus catastrophique pour la banque que pour les acheteurs possibles des nouveaux titres. Si la banque avait réussi comme prévu à obtenir ses 35 millions de dollars d'argent frais (la dernière émission se composait de 16 millions de dollars d'obligations non garanties à diffusion restreinte) et si la faillite de la BCC ne s'était pas produite, la Norbanque aurait été dans une position quelque peu meilleure pour poursuivre ses efforts visant à se maintenir à flot.

Peu après l'annonce concernant la BCC, Wood Gundy a enquêté sur les possibilités d'une émission restreinte de titres et a rencontré les vérificateurs, les agents de l'inspecteur général et de la Banque du Canada ainsi que d'autres personnes. Elle en est venue à la conclusion que les vérificateurs ne l'avaient pas trompée et qu'ils n'avaient pas caché de renseignements, et que la direction était compétente et digne de confiance. Les discussions tenues avec le BIGB étaient beaucoup plus importantes. Les représentants de Wood Gundy ont pris des notes au sujet de ces discussions; d'après ces notes et selon les témoignages de tous les intéressés, il semble que Wood Gundy avait l'impression que le plan de sauvetage de la BCC ne concernait que cette dernière et que la Norbanque n'était pas exposée à pareils problèmes. Le BIGB ne s'est pas prononcé sur l'état du portefeuille de prêts de la Norbanque, sur les radiations ni sur les autres opérations; il a plutôt renvoyé Wood Gundy

aux vérificateurs. Voici un extrait des notes de cette dernière : « Le BIGB surveille les prêts restructurés de la Norbanque et les affaires qu'elle fait avec Epicon, et les vérificateurs de la Norbanque ont examiné ses éléments d'actif de très près »; « Difficultés éprouvées avec la qualité des revenus, mais ont entendu dire que la banque prévoit résoudre le problème; donneront à la banque le temps d'exécuter ses projets ». (Traduction) Le preneur ferme a bien pu interpréter ces renseignements comme le signe évident qu'il existait à la banque des problèmes suffisamment graves pour que les instances de réglementation ne croient pas que ceux-ci puissent être corrigés ou pour qu'elles soient disposées à permettre la mise en place d'une tentative de solution sans toutefois être convaincues de ses chances de succès. Bref, ces indications imprécises peuvent fort bien avoir été interprétées comme un avertissement explicite selon lequel si tout n'allait pas bien, la banque pourrait être fermée. Toutefois, on trouve ensuite dans les notes ce qui suit : « Ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit qui fasse qu'il est prudent de ne pas conclure ». (Traduction) Cette conversation a eu lieu tout juste après une inspection annuelle qui avait fait que la cote de la banque était passée de « marginalement satisfaisante » à « insatisfaisante » et que les inspecteurs avaient exprimé des craintes au sujet de l'avenir de la banque. Le BIGB n'avait toutefois dégagé aucune conclusion nette quant à savoir si la banque devait être fermée, soutenue, ou soumise à une sorte de probation visant son rendement. Les notes prises par le preneur ferme et les témoignages de l'inspecteur général et de son adjoint tendent à indiquer que les instances de réglementation s'étaient efforcées de ne pas laisser croire au preneur ferme qu'il devait abandonner son projet, de peur que cet abandon ne provoque la chute de la banque. La crainte que le preneur ferme prenne une réponse évasive pour une opinion négative peut avoir poussé le BIGB à en dire trop ou pas assez. D'un autre côté, les témoins du BIGB affirment avoir donné certaines indications durant l'entrevue, lesquelles auraient dû être perçues et comprises par les représentants du preneur ferme. Selon Wood Gundy, le BIGB avait donné l'impression qu'il ne serait pas imprudent de conclure la transaction des obligations, et la maison est allée de l'avant en pensant que le BIGB l'encourageait en ce sens. L'inspecteur général adjoint a quitté la réunion en pensant, avec le recul, qu'il aurait peut-être été préférable de ne rien dire plutôt que de donner des réponses brèves et prudentes qui pouvaient donner lieu à des malentendus.

L'inspecteur général et son adjoint n'ont jamais révélé que le BIGB avait donné la cote « insatisfaisante » à la banque après la dernière inspection. Devant la Commission, l'inspecteur général et son personnel ont toujours affirmé que le BIGB se fonde sur l'avis des vérificateurs

pour toutes les questions financières. En effet, une fois les états financiers certifiés sans condition par les vérificateurs, l'inspecteur général ne manifeste aucun intérêt à pousser davantage la vérification, même si certains faits ultérieurs peuvent sembler indiquer qu'il y a lieu que celui-ci mène une enquête. Mais ici, l'inspecteur général a exprimé aux représentants du preneur ferme son opinion, et son personnel, la position du BIGB, sans déclarer qu'elles étaient entièrement fondées sur ce qui avait été certifié par les vérificateurs. Pour être conséquent avec la position qu'il a prise devant la Commission, le BIGB n'aurait eu qu'à renvoyer les représentants du preneur ferme aux vérificateurs pour obtenir tous les renseignements financiers dont ils auraient pu avoir besoin.

Les représentants du preneur ferme ont examiné un prêt important accordé depuis peu par la banque, ont analysé assez superficiellement neuf de ses prêts les plus importants et ont demandé à leurs conseillers juridiques de passer en revue les dossiers d'environ quarante autres prêts. Jamais au cours de ces examens ils n'ont prétendu étudier le portefeuille de prêts avec la compétence d'un banquier, et ils n'ont fait aucun effort conscient pour remettre en question les jugements portés par la direction à l'égard des provisions pour pertes sur prêts, du classement des prêts, du traitement de l'intérêt, etc. Les obligations non garanties émises ont été achetées par une poignée de souscripteurs importants, dont une caisse d'épargne et de crédit avec laquelle la banque avait fait de nombreuses affaires. Une succession de transactions très complexes effectuées avec cette caisse d'épargne et de crédit au moment de l'émission des obligations non garanties peut laisser croire que la banque a elle-même financé de cette façon l'achat de presque la moitié de l'émission de 16 millions de dollars d'obligations non garanties, soit 7,5 millions de dollars. Il n'est pas nécessaire d'alourdir le présent rapport avec les détails de la transaction et de la correspondance qui a été échangée. En résumé, il semble que la caisse d'épargne et de crédit ait transféré à la banque une créance qui avait trait à un projet de développement immobilier et qui risquait fort de se solder par une perte; en retour de cette faveur, la caisse a accepté d'acheter des obligations non garanties de la banque. Il reste à savoir si ces transactions sont vraiment liées les unes aux autres. La caisse d'épargne et de crédit a considéré comme une seule transaction les divers engagements échangés entre les parties, de sorte qu'une obligation était liée au droit suivant. Ayant examiné l'échange de télex et la documentation relative au prêt, la Commission considère qu'il s'agit là, en effet, de l'interprétation exacte. Par conséquent, la banque a participé au financement de sa propre émission de titres de créance et a par le fait même augmenté son capital, ce qui lui a permis d'accroître

ses dépôts, à la seule fin de repousser la limite imposée à son portefeuille de prêts. La banque avait donc financé une partie de sa propre croissance. Selon les normes du BIGB, les rentrées provenant de cette émission d'obligations non garanties étaient considérées comme faisant partie du capital de la banque. Étant donné que, par le mécanisme des ratios de levier, une banque peut créer des actifs-prêts jusqu'à concurrence d'une limite qui est un multiple de son capital, celui-ci est un élément très important de la structure financière de la banque. Si l'on suppose un ratio raisonnable de 20 fois, on peut facilement constater qu'un petit ajout au capital de la banque ouvre des horizons considérables en matière d'accroissement du portefeuille de prêts. Il est donc bien important que la pratique connue sous le nom de « cycling » (procédé d'amplification de la valeur réelle) soit interdite puisqu'elle permet à une banque de déterminer le niveau maximal de l'encours de ses prêts.

L'inspecteur général est effectivement dans une position difficile lorsque, en tant qu'instances de réglementation, il est appelé à donner son avis sur l'opportunité d'une émission de titres. La banque a évidemment intérêt à obtenir de nouveaux capitaux pour permettre sa croissance ou l'établissement de ratios d'endettement et de financement moins élevés et plus stables. La loi oblige les instances de réglementation à examiner les appels des banques au public à souscrire à leurs titres. L'inspecteur général ne peut s'acquitter de cette tâche en gardant le silence. Par contre, il n'est pas obligé d'assurer les preneurs fermes que l'émetteur des titres (la banque) sera encore en affaires à l'échéance de la créance et qu'il pourra la racheter. Il en va ainsi particulièrement, comme dans le cas qui nous occupe, lorsqu'il s'agit d'une émission à diffusion restreinte non accompagnée d'un prospectus. D'ailleurs, la *Loi sur les banques* interdit à l'organisme de réglementation de communiquer des renseignements à des tiers. Il aurait été préférable que les agents du BIGB s'abstiennent de formuler des conclusions qui pouvaient être interprétées comme des conseils ou des encouragements. Les instances publiques de réglementation se placent dans une position bien plus délicate lorsqu'elles communiquent des renseignements qu'elles possèdent tout en omettant d'en donner d'autres qui permettraient raisonnablement de faire de sérieuses réserves sur les renseignements divulgués.

À la suite de l'inspection effectuée en 1984, le BIGB a donné à la banque la cote « marginalement satisfaisante ». Au moment de l'inspection de 1985, le personnel de l'organisme doutait déjà de la qualité du portefeuille de prêts de la Norbanque. C'est pourquoi il a été proposé que l'inspecteur général adjoigne à son équipe d'inspection deux inspecteurs provenant de grandes banques canadiennes, ce à quoi la

Norbanque s'est fermement opposée en alléguant que cette façon de procéder témoignait d'un changement dans l'attitude fondamentale du BIGB à l'égard de la banque. Celle-ci sentait que ce changement pouvait annoncer l'abandon du concept de « valeur à long terme » dans un contexte de pleine exploitation ce qui, comme elle devait maintenant le savoir, serait fatal pour l'établissement. La banque a eu gain de cause et la proposition d'adjoindre des banquiers à l'équipe a été abandonnée. En mai 1985, une note interne du BIGB contenant des directives pour le personnel chargé de l'inspection a enfin révélé que l'organisme connaissait tout à fait les problèmes éprouvés par la banque à l'égard de la croissance de ses actifs (c'est-à-dire la croissance du portefeuille de prêts) financée en partie par les avances de trésorerie de la Banque du Canada, du rétrécissement de la marge d'intérêt de la banque, de l'augmentation considérable des honoraires, de l'opportunité du moment choisi par la direction pour comptabiliser des provisions spécifiques pour pertes sur prêts et des intérêts capitalisés qui avaient atteint 2,4 millions de dollars au cours du dernier exercice financier, à la connaissance de l'inspecteur général.

Il s'agit là du premier rapport d'inspection du BIGB dans lequel on indique de façon sérieuse que la fermeture de la banque était imminente. On y affirme notamment : « Nous croyons que la banque peut avoir besoin d'une certaine forme d'aide pour survivre ». (Traduction) Les inspecteurs reconnaissaient aussi pour la première fois qu'il était fort probable que la banque ait maintenu dans un état stable un certain nombre de prêts de piètre qualité en omettant tout simplement de déclarer que c'étaient des prêts inexécutés. Le BIGB révélait également pour la première fois par écrit qu'il était conscient ou convaincu que la période raisonnable qui avait été accordée pour vérifier la valeur des prêts ayant fait l'objet d'arrangements était terminée et qu'il fallait faire quelque chose pour réduire la différence entre la valeur comptable dans les états financiers et la valeur réelle du portefeuille de prêts. Le rapport affirme notamment que « [...] la grande question est de savoir si la stratégie de croissance et d'arrangements en matière de prêts était la bonne ». (Traduction)

Malgré ces dures constatations, la lettre que l'inspecteur général avait envoyée au ministre d'État (Finances) le 5 juin 1985 concernant la méthode des arrangements et les autres préoccupations dont il a déjà été question ne faisait aucunement mention du fait que la banque aurait besoin d'une aide extérieure pour assurer sa survie. C'était pourtant les renseignements et les avis dont le ministre responsable avait besoin pour que le pouvoir exécutif du gouvernement puisse appliquer la *Loi sur les banques*. Heureusement, les choses avaient déjà progressé d'elles-

mêmes, et cette grave omission peut n'avoir retardé l'action du pouvoir exécutif que de quelques semaines.

Jusqu'en juin 1985, le fonctionnement de la Norbanque avait reposé sur le crédit que lui accordaient les grandes banques. Ces arrangements interbancaires tiraient à leur fin. Dans ses relations avec les grandes banques, la Norbanque s'est rendu compte qu'au moins quelques-unes exigeraient, pour prolonger le crédit accordé, que soit conclue une entente de surveillance. On avait également laissé entendre que les cinq grandes banques ne prolongeraient le mécanisme de crédit que si des avoirs leur étaient donnés en garantie, ce qui, évidemment, entrait en conflit avec le privilège que détenait la Banque du Canada en tant que prêteur de dernier recours. Il y avait aussi, bien entendu, des considérations d'ordre pratique. Les taux d'intérêt exigés par la Banque du Canada étaient environ d'un demi de 1 pour 100 plus bas que ceux demandés par les grandes banques à la Norbanque. Le procès-verbal d'une réunion tenue en mai entre un représentant de la Banque du Canada et M. Neapole indique que la Norbanque entendait s'opposer à ce que toute avance consentie par les grandes banques soit accompagnée d'un droit d'inspection. La Norbanque gardait ainsi, en ce qui concerne l'accès à son portefeuille de prêts, l'attitude qu'elle avait adoptée à l'égard des inspecteurs de banque à l'occasion de l'inspection annuelle du BIGB. En revanche, M. Neapole savait pertinemment que des emprunts importants auprès de la Banque du Canada décourageraient d'autres déposants car, chaque fois que cette dernière accordait une avance de trésorerie, il fallait lui procurer d'autres garanties. Autre inconvénient, l'état des comptes de la Norbanque auprès de la Banque du Canada serait publié dans la *Gazette du Canada*. Bien qu'il soit difficile de savoir avec certitude pourquoi, dans ce dilemme, la Norbanque a décidé de ne plus se prévaloir de l'aide des cinq grandes banques et d'utiliser dorénavant le crédit de trésorerie exclusif de la Banque du Canada, on peut raisonnablement conclure qu'elle craignait avec raison de soumettre à leur examen son actif-prêts dans l'état où il se trouvait. En fait, des inspections du portefeuille de prêts de la Norbanque effectuées ultérieurement par des représentants des grandes banques ont fait dire aux inspecteurs qu'il y avait de nombreuses radiations à faire et que certaines auraient dû être faites depuis longtemps.

Le changement d'attitude du BIGB a commencé à se faire plus évident en juillet. Au début du mois, M. Adamsons, un employé du BIGB autrefois au service de la Banque canadienne impériale de commerce, a été envoyé à la banque pour effectuer un examen plus approfondi de la qualité de son portefeuille de prêts. Des rencontres ont

eu lieu entre l'inspecteur général et les vérificateurs de la banque, et entre l'inspecteur général et des représentants de la Banque du Canada; dans une note du BIGB datée du début du mois, on pouvait lire ce qui suit : « Il y a lieu de changer d'opinion au sujet de la durée des arrangements et d'effectuer des radiations ». (Traduction) On a persuadé la banque de limiter la croissance des prêts et de ne pas utiliser les avances de la Banque du Canada à cette fin. Malheureusement, comme le craignent tous les banquiers, des articles ont commencé à paraître dans les journaux à la mi-juillet au sujet de la fragilité de la Norbanque. Un nouvelle fièvre s'est emparée des déposants de la banque, touchant également, cette fois, les dépôts du marché de détail. L'inspecteur général a publiquement témoigné sa confiance à la banque, mais en vain.

Ce problème de liquidités a entraîné la tenue d'une réunion, le 20 juillet, à laquelle ont participé MM. Neapole et Fortier, le gouverneur et des représentants de la Banque du Canada, l'inspecteur général et un ou deux de ses employés ainsi que des fonctionnaires du ministère des Finances. M. Neapole y a présenté un important plan de reconstruction de la banque destiné à apporter une solution « au problème de confiance qu'elle éprouvait ». Deux autres banques, dont la BCC, venaient d'effectuer des radiations dans leurs portefeuilles et, selon M. Neapole, le marché souhaitait voir la Norbanque faire de même. La proposition consistait à vendre ou à émettre pour un appel public à l'épargne des actions ordinaires, à émettre des actions privilégiées qui seraient garanties par l'Alberta et à vendre au gouvernement fédéral une importante part du portefeuille de prêts, dont le rendement était considéré comme étant inférieur. L'ensemble de ces transactions représentait une injection de 300 millions de dollars environ dans la banque. La direction maintenait que sa proposition ne constituait pas une reconnaissance de la détériotation du portefeuille de prêts et qu'elle ne laissait prévoir aucune crise de solvabilité. D'après le procès-verbal, la Banque du Canada était encore persuadée que les difficultés de la Norbanque étaient attribuables à un problème de liquidité découlant de la perception du public et que, malgré ses lourdes pertes de revenus et l'aide dont elle avait besoin, sa situation n'était pas la même que celle de la BCC.

Entre-temps, le BIGB semblait éprouver à l'égard de la Norbanque de vives inquiétudes qui avaient peut-être été causées en partie par l'état de choc dans lequel il se trouvait à la suite de la faillite de la BCC. L'inspecteur général a indiqué en effet que la rencontre du 20 juillet revêtait une importance capitale et que les confessions de M. Neapole au cours de cette réunion ressemblaient à l'exposé qu'avait fait

M. McLaughlan, le 14 mars, sur la grave situation interne de la BCC. Selon les mots mêmes de l'inspecteur général, « [...] il y a ici un problème à régler d'urgence, et il ne s'agit pas seulement d'un simple problème de liquidité ». (Traduction) Submergé par les vagues de difficultés concernant la conception, la mise en oeuvre et l'exécution du plan de sauvetage de la BCC et confronté aux indications claires selon lesquelles la Norbanque éprouvait les mêmes problèmes, l'inspecteur général a commencé à reconnaître que la Norbanque était au bord de la faillite.

Le 1er août, date d'une autre réunion tenue à Ottawa, les avances de trésorerie de la Banque du Canada s'élevaient à 380 millions de dollars. Fait encore plus révélateur, M. Adamsons avait communiqué au BIGB un bref résumé de ses conclusions préliminaires selon lesquelles il fallait effectuer des radiations, des réductions de valeur et des contrepassations d'intérêts dans des comptes totalisant quelque 13 millions de dollars à l'égard des 525 millions de dollars de prêts de la Norbanque qu'il avait examinés dans un portefeuille dont la valeur totale atteignait 1,2 milliard de dollars environ. Il critiquait également les pratiques de la banque en matière de prêt. Au cours de cette réunion, la direction a présenté une autre proposition de restructuration de la banque, où il était question de vendre des éléments d'actif à une nouvelle société dont les propriétaires devaient être MM. Dixon et Derrickson (dont il sera bientôt question), laquelle vente devait d'abord être financée par la banque seule et ensuite conjointement par celle-ci et par un organisme du gouvernement fédéral; la proposition concernait également la vente d'autres prêts à Epicon, lesquels étaient considérés comme étant douteux, et l'utilisation d'obligations à coupons détachés à titre de garantie à long terme pour le remboursement du capital prêté par la banque à Epicon, ce qui, de l'avis de la direction, permettait d'éviter toute réduction de valeur. Comme il sera indiqué plus loin, cet aspect est devenu un élément clé des propositions faites par la direction de la Norbanque au cours de ses derniers jours. Le seul résultat de la réunion du 1er août a été le report jusqu'au 24 août de la publication dans la *Gazette du Canada* des avances de trésorerie auquel la Banque du Canada a consenti parce que M. Fortier avait indiqué durant la réunion, au nom de la direction, que la divulgation de ces données à ce moment-là entraînerait la « disparition » de la banque. Le rapport préliminaire de M. Adamsons de même que certaines observations faites au cours de la réunion ont commencé à faire comprendre à la Banque du Canada que les difficultés de la Norbanque ne touchaient pas seulement les liquidités. Les notes du gouverneur reprennent une remarque de l'inspecteur général selon qui « [...] la banque avait traité les honoraires d'une drôle de façon en les créditant aux revenus plutôt

qu'en les amortissant sur toute la durée des prêts, ce qui a surévalué les bénéfices courants au détriment de l'avenir ». (Traduction) Tout en faisant savoir en privé au gouverneur qu'il n'avait plus confiance en la direction de la banque, l'inspecteur général demandait à cette dernière de trouver un candidat possible pour effectuer une fusion et proposait la Banque nationale. M. Neapole a répliqué que le problème était devenu politique et que le programme de sauvetage de la BCC avait été peu judicieux, mal conçu et mal exécuté. Selon lui, le programme n'avait pas produit les résultats escomptés et avait incité la population à penser que la Norbanque et la BCC faisaient face à une situation semblable, et tout cela avait nui à la Norbanque.

Il est manifeste à la lecture des dossiers internes du BIGB que, à cette époque, en raison de la situation de plus en plus mauvaise de la BCC, l'organisme de réglementation en était venu à placer les deux banques dans la même catégorie. Présente à la réunion, la ministre d'État (Finances) a admis que tout revers subi à ce moment-là par la BCC, en particulier la faillite de l'établissement, aurait des répercussions sur la Norbanque; mais elle a nié avec force que le gouvernement eût décidé de lier le destin d'une banque à celui de l'autre, de manière à pouvoir subir les pressions politiques une seule fois pour un seul événement si l'une des deux faisait faillite.

L'examen continu des dossiers internes de la banque par le BIGB a enfin poussé au moins l'un des inspecteurs à reconnaître la dure réalité selon laquelle, lorsque la banque établissait des arrangements à l'égard d'un prêt, les vérificateurs acceptaient l'emploi des valeurs futures pour l'évaluation de ce prêt et de sa garantie, avec tout ce que cela supposait de conséquences néfastes en ce qui touche le report des provisions et la poursuite de la comptabilisation des intérêts courus. Cet inspecteur a également fait remarquer que les vérificateurs se servaient de la valeur courante des prêts et des garanties seulement lorsque la banque procédait à des liquidations. Les inspecteurs reconnaissaient donc très tardivement l'existence de ces pratiques malgré les nombreux signes que contenaient les rapports, les procès-verbaux et les dossiers et malgré les conversations tenues avec la direction et les vérificateurs au sujet de ces pratiques au cours des deux années précédentes. À peu près à la même époque, les vérificateurs répondaient aux préoccupations de l'inspecteur général : « Non seulement comprenons-nous vos inquiétudes, mais nous les partageons. Étant donné les faits, ces inquiétudes sont parfaitement fondées ». (Traduction) Il a toutefois été expliqué au cours des audiences que ce témoignage apparent du réveil tardif des vérificateurs signifiait seulement que ces derniers n'étaient inquiets que si l'inspecteur général l'était, et que ces mots avaient une autre signification que

celle qu'ils semblent clairement avoir. La direction et les vérificateurs externes de la banque ont fermement défendu ces pratiques jusqu'à la fin de l'existence de la banque et ce, malgré toutes les preuves du contraire.

Dans une dernière tentative désespérée de trouver une solution grâce à un plan de sauvetage faisant appel au secteur privé plutôt qu'à l'intervention conjointe des secteurs public et privé, comme dans le cas de la BCC, la direction de la Norbanque a fait une proposition dont il a assez longuement été question au cours des audiences et qui a été appelée « le plan Rondix ». Elle a été présentée le 16 août 1985 au personnel d'inspection du BIGB. Le fait que M. Willson, présent à cette réunion générale à titre de président du conseil, ait refusé de participer à la réunion spéciale du personnel technique qui a eu lieu par la suite afin d'examiner la proposition Rondix, sous prétexte qu'il n'était pas banquier, n'est pas sans importance.

Les deux administrateurs de la Rondix étaient MM. Ronald Derrickson et Gordon Dixon. Le premier, qui était le chef de la direction de Rondix, avait été un administrateur de la Norbanque jusqu'au 22 août 1985, date de la réunion du conseil au cours de laquelle les administrateurs de la banque ont autorisé la transaction Rondix. M. Derrickson a remis sa démission tout juste avant l'adoption de la résolution habilitante. Il était également l'administrateur de sociétés avec qui la Norbanque avait déjà conclu des arrangements. M. Dixon, un avocat de Calgary, avait lui aussi entretenu des relations d'affaires avec la Norbanque, notamment au sujet d'un prêt récemment restructuré, appelé CA12 au cours des audiences. L'avocat avec qui il était associé, M. Ritchey Love, était un administrateur de la Norbanque; il s'est abstenu de participer aux délibérations du conseil sur l'affaire Rondix.

La transaction est complexe et comporte de nombreux détails, mais il est possible d'en exposer brièvement la structure fondamentale. La Norbanque devait vendre à la Rondix, à leur valeur comptable, des intérêts de 100 millions de dollars dans des éléments d'actif de rendement médiocre. Ces intérêts étaient composés d'environ 16 millions de dollars de biens appartenant à la Norbanque par suite de saisies immobilières, d'environ 25 millions de dollars d'actif-prêts devant être vendu en bloc et d'approximativement 57 millions de dollars d'intérêts subordonnés de rang inférieur dans d'autres prêts de la Norbanque. Les transactions touchaient 75 prêts environ d'une valeur nominale totale qui s'élevait approximativement à 205 millions de dollars, la banque gardant des intérêts dans certains de ceux-ci. La Rondix était chargée

d'administrer tous les prêts en question et devait acheter 25 millions de dollars d'obligations du gouvernement du Canada à coupons détachés qui, à l'échéance, c'est-à-dire après 15 ans, vaudraient 125 millions de dollars. Les achats de Rondix devaient être financés par la Norbanque grâce à un prêt sans intérêt de 125 millions de dollars d'une durée de 15 ans. De plus, la banque devait encore prêter à Rondix 6,5 millions de dollars sans intérêt, dont 5 millions devaient servir de capital d'exploitation, le reste étant destiné à l'achat d'un autre groupe d'obligations du Canada à coupons détachés à échéance de 15 ans, d'une valeur nominale de 6,25 millions de dollars. En tout, le crédit accordé à Rondix par la Norbanque représentait donc un prêt de 131,25 millions de dollars, sans intérêt et d'une durée de 15 ans. La somme réellement avancée par la banque s'élevait à 31,25 millions de dollars, soit le prix d'achat de toutes les obligations et le capital d'exploitation. À titre de garantie pour le prêt, la banque prenait en gage tous les éléments d'actif et les obligations à coupons détachés.

Le rôle joué par ces obligations a son importance. Puisque leur valeur nominale était égale à celle des prêts accordés à Rondix par la banque, le remboursement de ces derniers, 15 ans plus tard, était assuré. D'après MM. Guenette et Adamsons, le but du prêt accordé à Rondix était de permettre à la Norbanque d'amortir les pertes sur une période de 15 ans. Rondix acceptait également de fournir « d'autres garanties », soit certains biens dont la valeur était présumée s'élever à 7,2 millions de dollars. Selon le cabinet Touche Ross, la plupart de ces biens avaient été financés par la Norbanque et lui avaient été donnés en garantie. Parmi ceux-ci, certains faisaient l'objet d'une réévaluation censée leur donner une valeur nette réelle quelque peu supérieure au financement fourni par la Norbanque. Rien n'indique que des circonstances ont favorisé une augmentation de la valeur de ces biens, lesquels avaient été restructurés seulement un an environ auparavant. MM. Derrickson et Dixon devaient assurer l'administration des éléments d'actif contre des honoraires d'un million de dollars par année. La Norbanque et Rondix devaient se partager de façon égale toute somme recouvrée. Si tous les éléments d'actif étaient entièrement recouvrés, les directeurs de Rondix étaient censés recevoir 50 millions de dollars.

MM. Macpherson et Adamsons, du BIGB, se sont fait expliquer la transaction (et une autre de nature assez semblable) à la réunion du 16 août 1985. Ils n'ont alors émis aucune opinion sur le sujet. Le plan Rondix a été présenté au conseil d'administration et approuvé par celui-ci le 22 août 1985. Ni la direction, ni les administrateurs n'ont cherché à obtenir l'opinion des vérificateurs de la banque quant au traitement comptable qu'elle pouvait utiliser à l'égard du prêt accordé à Rondix,

même si la capacité de reporter l'ensemble du prêt de 131,25 millions de dollars à sa valeur nominale dans les livres de la Norbanque était essentielle au succès de la transaction. En fait, pour la Norbanque, c'était là la raison d'être de la transaction. La banque cherchait à pousser jusqu'à l'absurde la règle selon laquelle il n'est pas nécessaire de tenir compte de la valeur temporelle de l'argent pour établir la valeur comptable d'un prêt. Dans les circonstances, il est difficile de croire qu'aucune opinion préalable n'ait été obtenue des vérificateurs ni demandée, et l'on doit considérer que ce fait témoigne du désespoir de la direction de la Norbanque et de l'inefficacité de ses administrateurs.

M. Morrison, alors curateur, de même que M. Adamsons, n'ont pas partagé l'opinion voulant que le plan Rondix était une transaction appropriée. M. Adamsons se disait d'avis que « le transfert des actifs-prêts et des biens à une nouvelle société n'améliore pas sensiblement la situation de la Norbanque [...] ». (Traduction) Il a également souligné le fait que Rondix n'avait versé aucun acompte. M. Morrison, le liquidateur, a admis sans hésiter que Rondix n'était qu'une « couche de peinture » destinée à transformer certaines mauvaises créances de la Norbanque en un bon prêt à la Rondix. À son avis, l'intervention de Rondix n'avait aucune valeur, ou presque, pour la Norbanque, qui aurait aussi bien pu acheter elle-même les obligations à coupons détachés afin d'assurer les pertes ultimes plutôt que de le faire par l'entremise de Rondix. C'est également la conclusion à laquelle est arrivée la Banque nationale après avoir effectué un examen ultérieurement.

En janvier 1986, la SADC a obtenu l'opinion du cabinet Price Waterhouse sur la transaction Rondix. Ce cabinet était d'avis que la transaction ne permettrait pas à la Norbanque d'amortir ses pertes sur la période prévue de 15 ans. Selon Price Waterhouse, la méthode comptable proposée par la Norbanque ferait en sorte que les rentrées de la transaction et le montant du prêt inscrits dans les livres de la banque seraient surévalués s'ils étaient inscrits à leur valeur nominale. La Norbanque devrait donc comptabiliser des pertes d'un peu plus de 50 millions de dollars, même dans le meilleur des cas, et des pertes de 75 millions, dans le cas où seulement 50 pour 100 des éléments d'actif seraient recouvrables.

Le risque pris par la direction est stupéfiant. Les éléments d'actif devant être transférés à Rondix étaient considérés comme des substituts de prêts, des éléments d'actif d'Epicon, des prêts non productifs et des prêts à risque de non-productivité élevée. Ces éléments d'actif n'étaient donc pas très sains. M. Neapole a en effet déclaré que personne ne

savait quel succès connaîtrait Rondix; au mieux, ce serait une prime de 50 millions de dollars; au pire, il n'y aurait aucun bénéfice; et en réalité, le succès de Rondix dépendait « avec le temps, du succès et des conditions du marché, des efforts déployés et ainsi de suite ». Les propos échangés par M. Scott, avocat de la SADC et M. Neapole au sujet de l'avis émis par Price Waterhouse illustre bien le risque que représentait une opinion comptable contraire :

> Q. : Et si le pire devait arriver, ou si même l'arrangement devait fonctionner à 25 pour 100 seulement, vous n'auriez aucune réserve de capital et vous auriez un déficit de 18 millions de dollars?
>
> R. : (M. Neapole) J'ai vu l'opinion et je comprends les calculs qui ont été utilisés.
>
> Q. : Le fait est que si vos comptables vous avaient donné cette opinion dans le contexte de votre situation financière de 1985, c'en était fait de votre banque.
>
> R. : (M. Neapole) Si on on suppose que les instances de réglementation et les comptables aient été tous d'accord pour dire que cette méthode comptable était la bonne, je pense que c'est ce que l'on pourrait affirmer, oui.
>
> Q. : Pas ce que l'on pourrait affirmer, mais plutôt que cela aurait été le cas?
>
> R. : (M. Neapole) Évidemment... Cela n'est pas un mystère. (Traduction)

Il ne fait aucun doute que la transaction Rondix n'a rien fait pour accroître la confiance que le BIGB accordait à la direction de la banque. La célérité avec laquelle la proposition a été mise en oeuvre, l'importance de l'entente, l'absence d'opinion comptable, le fait de ne pas avoir informé la Banque du Canada de la vente de biens déjà donnés en garantie, la rapidité avec laquelle la transaction a été conclue et les répercussions attendues de la transaction sur les états financiers de la Norbanque illustrent tous le désespoir de la direction. Bref, la proposition obligeait les instances de réglementation à agir contre leur gré. Dans son témoignage, M Neapole a reconnu que ce dernier se devait d'être « indulgent ». Il est difficile d'imaginer comment la Norbanque pouvait espérer supporter un prêt de 131,25 millions de dollars sans intérêt pendant 15 ans. Il est possible que, au point où elle en était, la direction n'avait pratiquement plus rien à perdre puisque la fin paraissait déjà inévitable.

5. La nomination d'un curateur

Aux yeux de l'inspecteur général, la proposition Rondix montrait à quel point la direction était prête à tout faire pour que la banque survive. Il en est venu à la conclusion qu'il n'y avait que deux solutions. La Norbanque pouvait être fusionnée avec une autre banque (processus

qui prendrait en fait la forme d'une liquidation puisque l'établissement intéressait peu les grandes banques canadiennes), ou elle pouvait être liquidée directement.

L'inspecteur général avait déjà indiqué à la direction que la Banque nationale était la seule institution avec laquelle la Norbanque pouvait possiblement être fusionnée. Après avoir été pressentie, la direction de la Banque nationale a mis sur pied une équipe de quatre personnes qui ont examiné le portefeuille de la Norbanque et conclu qu'environ 25 pour 100 de la valeur du portefeuille (approximativement 300 millions de dollars) devait être radiée. En fait, les inspecteurs de la Banque nationale étaient d'avis après deux jours d'examen que, sur un portefeuille de prêts d'une valeur totale de 1,2 milliard de dollars, 500 millions de dollars environ pouvaient être considérés comme étant dans une situation bancaire normale. La Banque nationale a alors fait savoir qu'une fusion ne l'intéressait pas. Même si la direction de la Norbanque s'en est prise avec vigueur à la méthode d'évaluation adoptée par la Banque nationale, il n'en demeure pas moins que ses inspecteurs étaient des dirigeants de banque hautement compétents, et que la Banque nationale avait déjà réalisé avec succès par le passé une fusion avec d'autres banques. Ses conclusions au sujet de la valeur des prêts de la Norbanque et de la situation générale de la banque sont loin d'être sans pertinence. Elles ne font que s'ajouter à une série d'évaluations, d'analyses et de conclusions similaires qui sont le fruit du travail d'un vaste groupe de personnes compétentes.

L'inspecteur général a rapporté au ministre d'État (Finances) qu'une fusion n'était pas possible et que, si la Norbanque était liquidée rapidement, il y aurait probablement une perte nette importante d'environ 300 millions de dollars, ce qui correspondait à l'évaluation faite par la Banque nationale et au rapport final de M. Adamsons. Ce dernier concluait dans ce rapport que la « situation présente de la banque est intenable [...] les directions antérieures et présentes sont à l'origine des difficultés actuelles [...] » (Traduction) L'inspecteur général a recommandé au ministre que des curateurs soient nommés à la Norbanque et à la BCC. Une dernière tentative a été faite pour trouver une autre solution le 28 août au cours d'une réunion à Ottawa à laquelle assistaient MM. Willson et Fortier, qui représentaient la Norbanque, la ministre d'État (Finances), l'inspecteur général et leurs conseillers.

Le 29 août, le sous-ministre des Finances a indiqué dans un rapport destiné aux deux ministres que, selon ses évaluations, les pertes consécutives à la liquidation de la Norbanque s'élèveraient à 300 millions de dollars (la même évaluation que celle qui figure dans le

rapport du BIGB d'où elle est tirée probablement) et qu'un programme de soutien coûterait plus de 250 millions de dollars. Soit dit en passant, on faisait observer que le plan de sauvetage adopté pour la BCC n'incitait pas à répéter l'expérience dans ce cas-ci. Pour la ministre d'État (Finances), ce rapport a constitué la dernière salve qui a coulé la Norbanque.

Jusqu'à ce moment-là, le BIGB n'avait pas fait savoir à la direction de la banque qu'elle serait mise sous la tutelle d'un curateur ou que ses activités allaient prendre fin d'une façon ou d'une autre. Ce silence de la part des instances de réglementation a été expliqué de la façon suivante par M. Kennett :

> Parce que nous craignions des abus possibles, l'échange de renseignements entre initiés ou encore des abus par ceux-ci, nous voulions que la situation demeure normale d'une certaine façon jusqu'au moment où nous serions prêts à agir.

La décision a été communiquée à la direction le 31 août 1985. Le curateur a été nommé le 1er septembre 1985, quoique, à ce moment-là, le gouvernement avait accepté d'accorder à la banque un sursis au cours duquel elle pourrait se restructurer avec une autre institution financière.

Les difficultés relatives aux termes utilisés dans la *Loi sur les banques* concernant la fin véritable des activités de la banque ont déjà été mentionnées au chapitre 4 qui porte sur la BCC. Il se peut, évidemment, que le gouverneur de la Banque du Canada ait été dans l'erreur lorsqu'il a affirmé que l'inspecteur général « ne pouvait réellement utiliser dans sa lettre à mon intention la définition d'insolvabilité de la *Loi sur les banques* tant et aussi longtemps que je finançais la banque ». Une solution bien plus sage à ce problème serait une révision de la *Loi sur les banques* plutôt qu'une discussion délicate sur la signification de la présente disposition de la loi. Cette question est abordée au chapitre 6.

Dès sa nomination, le curateur a commencé à examiner le portefeuille de prêts de la banque et, à cette fin, a fait appel au service du crédit de la Banque Royale. Le 27 septembre, il informait l'inspecteur général et la ministre d'État (Finances) que les provisions pour pertes du portefeuille de prêts de la Norbanque étaient insuffisantes et que, en conséquence, « il nous semble que les sommes nécessaires pour comptabiliser ces pertes dépasseraient le capital de la banque [...] [et que] [...] ces comptes indiqueraient que les éléments du passif de la Norbanque excèdent ceux de l'actif [...] ». (Traduction) Selon presque tous les critères y compris celui de la common law, la banque, de l'avis

du curateur et de ceux qui lui étaient comptables, était insolvable le 1er septembre 1985. En conséquence, il a recommandé que l'on procède à une liquidation en bonne et due forme. Pendant ce temps, le conseiller spécial nommé par le ministre pour trouver une institution financière qui pourrait aider à la réorganisation des affaires de la banque n'avait pu trouver aucune solution qu'il aurait pu recommander au ministre.

La direction de la Norbanque s'est opposée avec véhémence à toutes ces procédures. Selon les administrateurs de la banque, celle-ci n'était pas insolvable et ses difficultés étaient imputables aux événements en rapport avec la BCC, tout particulièrement à la conception et au résultat du plan de sauvetage, auquel la Norbanque n'avait pas été invitée à participer. La direction de la banque était d'avis qu'elle avait proposé au gouvernement une solution acceptable, c'est-à-dire le plan Rondix, ainsi qu'une solution de rechange, un autre programme de sauvetage analogue à celui de la BCC. Il est évident que, à ce moment-là, un plan de sauvetage semblable à celui de la BCC, même s'il avait été approprié pour la Norbanque, n'aurait pu être réalisé car il aurait été impossible d'organiser la participation du secteur privé. Il ne fait aucun doute que le gouvernement se montrait aussi de plus en plus prudent face à tout mécanisme supposant une participation de l'État au sauvetage de l'institution et ce, en raison de l'expérience vécue en rapport avec la BCC. La principale considération, cependant, semble avoir été l'acceptation du fait que la banque était insolvable et qu'aucune autre banque n'offrirait d'apporter son aide.

La mise sous tutelle de la Norbanque et sa liquidation ultime ont atteint un point culminant le 1er septembre. L'existence de la banque immédiatement avant cette date avait été précaire et dépendait entièrement de la volonté de l'organisme de réglementation (et même des vérificateurs de la banque) de permettre à la banque de prendre unilatéralement des mesures pour éviter qu'un prêt ne soit classé dans la catégorie des prêts inexécutés et ce, en prenant des arrangements qui revêtaient diverses formes, déterminées encore une fois uniquement par la banque. Au fur et à mesure que l'inspecteur général et son personnel ont durci leur position à l'égard de ces arrangements et à mesure que les journées passaient sans que des résultats tangibles ne soient obtenus, ces tactiques de survie, qui jusque-là semblaient être prometteuses, sont devenues en discrédit auprès d'eux. Il ne fait aucun doute que, lorsque tous les rapports et études en main ont été examinés, cette banque était insolvable selon les normes conventionnelles. Le rapport du 27 septembre confirmait finalement ce fait.

Que ces tactiques de survie aient été imposées par nécessité à la direction en raison de circonstances existant avant la venue de la nouvelle direction ne change rien à la question de savoir, en dernière analyse, si la décision de mettre la banque sous la tutelle du curateur le 1er septembre 1985 était appropriée. En revanche, il n'est pas possible de déduire non plus que c'est la mauvaise gestion de la banque en 1984-1985 qui a précipité sa liquidation à la fin. Il est indiqué de rappeler que la décision de mettre la Norbanque sous tutelle pouvait seulement être prise lorsque le BIGB se serait rendu compte que la banque était insolvable. Une chose est certainement claire, plus le BIGB examinait minutieusement le portefeuille de prêts, plus il estimait que la banque devait être liquidée. D'autres sources de renseignements disponibles avant cette date n'avaient pas, pour une raison inconnue, incité le BIGB à conclure que la banque était insolvable. Le rapport de M. Adamsons et l'inspection réalisée par la Banque nationale semblent avoir amené le BIGB à croire que l'examen concret des prêts de la banque par des agents de crédit bancaire avait révélé que la situation était bien plus grave que ne l'avait indiqué la direction, les vérificateurs externes et, en fait, le résultat de ses propres inspections.

B. Évaluation du processus de surveillance

1. La direction

Il reste encore plusieurs questions à aborder au sujet de la direction de la Norbanque. Quelles ont été les erreurs, s'il y en a eu, que la direction a commises en rapport avec les circonstances qui ont conduit à la faillite de la banque? Dans quelle mesure peut-on blâmer la direction pour l'absence de réaction des vérificateurs et des instances de réglementation face à la véritable situation financière de la Norbanque? Les témoignages révèlent, comme nous l'avons vu, que des pratiques imprudentes sinon incorrectes en matière de prêt et la faiblesse du module de direction dont les membres changeaient constamment ont créé, dans la période qui a précédé les années Neapole, un portefeuille de prêts dont l'ultime déchéance a entraîné la chute de la banque. D'après les éléments de preuve recueillis par la Commission d'enquête, les années Neapole ont été marquées par la poursuite de ce type de gestion qui a ajouté aux difficultés du portefeuille de prêts. Toutefois, l'aspect le plus représentatif de cette période est l'élaboration et la mise en application de politiques et pratiques bancaires peu conventionnelles et l'utilisation de méthodes connexes de traitement comptable qui ont contribué à camoufler, à masquer ou à dissimuler la situation financière complète et exacte de la banque et qui n'avaient pour but que de gagner le temps nécessaire à l'adoption de mesures qui pouvaient permettre

d'éviter la faillite. C'était la période des techniques de survie préparées et mises en place ouvertement, lesquelles avaient surtout pour but avoué de redonner confiance au marché et de gagner du temps. Par exemple, la banque avait besoin de temps pour passer des dépôts volatiles du marché de gros aux dépôts du marché de détail et pour diminuer la part des prêts inexécutés dans le portefeuille de prêts en accordant de nouveaux prêts.

Il ne fait aucun doute que la conception de la banque et le plan d'entreprise adoptés tôt dans son histoire, au moment où celle-ci faisait ses débuts à titre de banque conventionnelle, étaient fondamentalement risqués, se sont révélés imprévoyants et ont conduit à un échec qui, s'il n'était pas inévitable, a été concrétisé par ce plan. Il est très douteux qu'il ait jamais existé un créneau pour la Norbanque comme le croyaient ses planificateurs. Si la conception de la banque ne rendait pas sa faillite inévitable, la stratégie d'entreprise choisie par la direction a fait en sorte qu'elle le devienne car celle-ci a exposé l'établissement aux fluctuations cycliques touchant la région où elle faisait affaire ainsi que les entreprises qui composent sa clientèle. Les changements incessants de personnel aux niveaux supérieurs ont retardé malheureusement la formation et la consolidation d'une équipe de travail professionnelle, expérimentée et unie. Dans une petite banque, l'existence d'une telle équipe doit certainement être, d'après tous les éléments recueillis par la Commission d'enquête, une condition essentielle à la survie de l'établissement. Au cours des premières années d'existence de cette petite banque, la direction a produit un élément d'actif principal d'une qualité très douteuse : son portefeuille de prêts. La banque s'est retrouvée au début de la récession en Alberta sans une équipe de direction professionnelle adéquate, équilibrée et expérimentée. Les éléments de preuve révèlent que, très tôt au début de la récession en Alberta, et certainement au début de l'exercice financier 1983, la banque était insolvable en ce sens que ses éléments de passif excédaient la valeur nette de ses éléments d'actif sur le marché d'alors dans la région où elle faisait des affaires. C'est probablement la situation dont l'équipe Prisco a hérité, et c'est certainement celle qui existait à l'arrivée de M. Neapole. L'actif-prêts de qualité douteuse ou la longue et difficile récession pourrait avoir fait chuter la banque. Avec le recul à tout le moins, ces deux facteurs ne pouvaient qu'inévitablement entraîner la perte de la Norbanque.

Reconnaissant la gravité de la situation, MM. Neapole, Fortier et autres ont adopté consciemment un style de gestion et une politique bancaire qui, même s'ils présentaient la possibilité, très douteuse toutefois, de gagner du temps pour rétablir la situation de la banque, ont

eu pour effet d'accroître les problèmes bancaires et de rendre encore plus insatisfaisante la situation de l'encours des prêts. La seule raison qui peut justifier cette décision, c'est que la banque n'avait rien à perdre en adoptant une stratégie d'arrangements généralisée, en favorisant une croissance rapide des prêts et en continuant dans cette direction, puisque l'unique solution de rechange était simplement de laisser la banque devenir insolvable. Cependant, nous faut reconnaître que la possibilité de réaliser une fusion valable était bien meilleure en 1982-1983 qu'en 1985. Cette occasion perdue peut avoir été le prix de la décision audacieuse que la direction a prise en ayant recours à des tactiques dilatoires ou de survie. Les éléments de preuve indiquent que, si les techniques bancaires et comptables conventionnelles avaient été appliquées à partir du début de 1983, celles-ci auraient certainement mis à jour une situation qui aurait effrayé les déposants et les investisseurs et déclenché une ruée vers les dépôts de la banque, ce qui aurait eu assurément pour conséquence la faillite de la banque. La critique qui ressort inévitablement de l'examen des documents et des témoignages entendus est que la banque, dans ses décisions opérationnelles, ses stratégies d'arrangements et toutes ses décisions connexes, a souvent, puis régulièrement et enfin constamment passé outre aux règles les plus élémentaires. Une fois que ces décisions ont été prises, la direction a entrepris de persuader les deux objecteurs possibles sur son chemin, c'est-à-dire les vérificateurs et l'inspecteur général, d'accepter ces stratégies, en invoquant que les arrangements créeraient de la valeur dans le portefeuille de prêts là où il n'y en avait plus et protégeraient ainsi l'état des résultats et le bilan. Bref, la direction affirmait que ces pratiques étaient acceptables et qu'elles ne nuisaient à personne. En conséquence, les vérificateurs et l'organisme de réglementation devaient les approuver ou, à tout le moins, ne pas s'y opposer. Ils ne s'y sont pas opposés et les ont même approuvées. Rien de tout cela n'aurait pu être décelé à la lecture des états financiers de l'exercice financier 1982 et des exercices suivants. Par la suite, ces états financiers sont devenus une fiction et le prix de la survie de l'institution à partir de ce moment-là n'a pas été payé par la direction mais plutôt par ceux qui ont fait affaire avec la banque et, en bout de ligne, par le public.

Les diverses pratiques adoptées par la direction de la Norbanque à partir de 1983 étaient essentiellement fondées sur une « tactique de retranchement » selon laquelle, si on pouvait tenir à l'écart les étrangers au moyen d'un traitement comptable quelconque qui permettrait de consolider le bilan et l'état des revenus, l'économie finirait par se redresser, les valeurs du bilan se rétabliraient et l'institution survivrait. Cette approche était en fin de compte une guerre des nerfs pour voir pendant combien de temps la direction pouvait mener ces expériences

sans qu'elle soit forcée de révéler la véritable situation financière de la banque qui peut être déterminée par un examen de ses revenus et de ses éléments d'actif. Il est surprenant que la direction ait réussi à tenir à l'écart les vérificateurs et l'inspecteur général, mais il est encore plus surprenant de constater que le président du conseil d'administration, M. Willson lui-même, ne s'était semble-t-il pas rendu pleinement compte de l'ampleur et des conséquences de la décision de la direction d'entreprendre des programmes nouveaux quoique énergiques et originaux de reconstruction du portefeuille de prêts. Il n'est apparamment jamais venu à l'idée du président, ou en fait de plusieurs autres membres du conseil d'administration, que l'hypothèse en matière d'évaluation sous-tendant toutes ces décisions de la direction a donné lieu à un ensemble de valeurs exagérées qui ont faussé l'exactitude des états financiers. En fait, le roulement continu des cadres intermédiaires des années Neapole jusqu'à la fermeture de la banque a pu être en partie imputable au fait qu'il était difficile de recruter et de garder des cadres intermédiaires expérimentés dans le domaine bancaire une fois que ces derniers prenaient conscience des conséquences de la mise en oeuvre et du maintien des arrangements et des stratégies connexes, lesquelles faisaient abstraction des pratiques bancaires conventionnelles. Ces arrangements étaient téméraires; ils avaient été adoptés par nécessité et au mieux ils pouvaient retarder la faillite de la banque qui était prévisible à cause de toutes les erreurs qui s'étaient produites auparavant.

Nous parlerons plus loin de la position face à tout cela des vérificateurs externes, des administrateurs et de l'inspecteur général. Mais pour l'instant, soulignons seulement que, même s'ils ont pu être conscients à divers degrés des tactiques et de leurs infinies variations conçues et mises en oeuvre par la direction, ces personnes ne se rendaient pas tout à fait compte de leurs conséquences. Ce fut certainement le cas jusqu'au début de 1985.

Pendant toute cette période, les différents secteurs du public qui entretenaient des rapports avec la banque ne semblaient pas s'apercevoir de ce qui se passait à l'intérieur de celle-ci. À la fin, M. Neapole a pu affirmer ceci :

> « Je pense que c'est dans notre rapport de 1984 que nous avons fait pour la première fois un effort concerté pour expliquer à tous de quelle façon nous nous percevions et ce que nous voulions devenir. Je crois que nous nous sommes alors décrits comme un établissement hybride, c'est-à-dire un croisement entre une banque traditionnelle et une banque privée, une banque d'investissement. Nous pensions avoir un rôle à jouer à ce titre et nous tentions de le remplir au mieux. » (Traduction)

Soit dit en passant, cependant, il convient d'observer que la seule lecture des états financiers de 1984 ne permettait pas de constater le fait essentiel suivant : les dispositions résultant de l'arrangement de grande envergure conclu avec Epicon et dont la banque parlait avec tellement de fierté étaient en réalité entièrement financées par celle-ci. Les mauvaises créances n'ont jamais quitté la banque. Elles ont uniquement changé de nom. Bref, la direction ne faisait qu'aggraver la situation. Il est remarquable que même le président du conseil d'administration n'ait pas vu cette caractéristique fatale des activités de ce genre effectuées par Epicon; il semble que l'inspecteur général ne l'avait pas vue lui non plus.

2. Le système d'inspection interne

L'inspecteur interne de la Norbanque avait pour rôle de diffuser de l'information à l'intérieur de la banque jusqu'à la haute direction et, pendant un certain temps, à l'extérieur de celle-ci jusqu'aux vérificateurs externes, aux administrateurs et au comité de vérification. La fonction de l'inspecteur interne qui consistait à classer les prêts et à surveiller l'établissement de provisions à l'égard des prêts n'a pas existé longtemps pendant les années Neapole. L'inspecteur interne avait en effet reçu l'ordre de s'en tenir à des questions dont la haute direction ne connaissait pas l'existence (essentiellement la comptabilisation et l'administration des prêts) et de ne pas s'occuper du portefeuille de prêts puisque la direction d'une petite banque en connaissait déjà tous les détails. Bref, la direction avait indiqué à l'inspecteur en chef que l'établissement de provisions pour pertes sur prêts était la chasse gardée de la direction et ne le concernait pas.

M. Stan Willy, qui a été l'inspecteur en chef de février à août 1983, avait reçu l'ordre de ne pas inclure d'évaluations du portefeuille de prêts dans ses rapports. Certains éléments de preuve indiquent également que des pressions similaires avaient été exercées sur le prédécesseur de M. Willy après le départ de M. Prisco. M. Iain McLeod, qui a été l'inspecteur interne après M. Willy, a été prié de mettre fin à la pratique qui consistait à distribuer des résumés du classement du portefeuille de prêts à la haute direction, aux vérificateurs et au comité de vérification. M. McLeod en a conclu que cette consigne avait été émise parce que ses rapports rendaient la vie difficile à la haute direction lorsqu'elle discutait de l'établissement de provisions pour pertes sur prêts et de la comptabilisation des revenus avec le comité de vérification du conseil d'administration ou avec les vérificateurs externes, ou avec ces deux intervenants. À partir de ce moment-là, le comité de vérification n'a

plus discuté avec l'inspecteur interne de ses conclusions et les vérificateurs ont considéré que la fonction d'inspection interne était trop limitée pour pouvoir être utile au cours de la vérification annuelle. Il convient de noter que, même si les membres du comité de vérification savaient que les rapports de McLeod n'étaient pas les mêmes qu'auparavant, ceux-ci jugeaient que ces rapports étaient surtout utiles à la direction et aux vérificateurs. Ils n'ont pris aucune mesure afin de déterminer pourquoi les rapports avaient été changés.

Le dernier inspecteur en chef, M. McLeod, a fait preuve d'un grand dévouement car, malgré toutes les contraintes que lui imposait la direction, il a continué d'analyser, de classer, et de faire rapport à cette direction. Il a ainsi jugé insatisfaisant ou encore moins sûr 40 pour 100 des prêts au niveau des sociétés affiliées. Il n'a pas, cependant, envoyé ces rapports aux destinataires susmentionnés et ne les a pas non plus transmis à l'inspecteur général. Néanmoins, il a discuté des principales caractéristiques de son travail avec le personnel du BIGB au cours de leur inspection de la banque. Il n'y a bien sûr rien dans la *Loi sur les banques* qui autorise l'inspecteur interne à décider de son propre chef de dévoiler au nom de la banque à l'inspecteur général la situation véritable du portefeuille de prêts. En outre, il ne faut pas oublier que le président du comité de vérification et les vérificateurs externes avaient toujours eu accès à tout le travail et à tous les dossiers de M. McLeod. Ils auraient pu prendre connaissance de ces renseignements et, dans le cas du comité de vérification à tout le moins, obtenir des explications à ce sujet de la part de la direction.

La position adoptée par la direction de la banque à cet égard se résume à ceci : les besoins d'une petite banque ne sont pas ceux d'une grande banque. M. Neapole a travaillé dans les deux types d'institution. Dans une petite banque, les niveaux de direction ne sont pas nombreux et il y a peu de distance entre la haute direction et le personnel chargé des opérations. La haute direction d'une telle banque est nécessairement bien plus au courant des ententes de prêt conclues que ne l'est celle d'une grande banque. En conséquence, les besoins d'information de la direction d'une petite banque en ce domaine sont différents. Cependant, cette façon de voir les choses ne tient pas compte de la raison d'être du service d'inspection interne qui, de l'avis du président de la Banque royale du Canada, M. R. Frazee, est de permettre de « dormir sur ses deux oreilles ». Une seule mauvaise créance peut faire beaucoup plus de tort à une petite banque nouvellement créée qu'à une grande banque. Un petit groupe de mauvaises créances peut pousser à la faillite une petite banque nouvellement créée. Le système d'inspection est un processus constant et un mécanisme visible de vérification pour le

personnel de la banque et surtout pour les membres du conseil d'administration qui ne font pas partie de la direction et qui n'ont, en conséquence, aucune autre source indépendante de renseignements sur les pratiques concernant les prêts et la gestion du portefeuille de prêts. Sans un système d'inspection, les répercussions produites par l'actif-prêts improductif peuvent atteindre des proportions fatales avant que la direction de la banque et les membres du conseil d'administration ou, à tout le moins les membres du comité de vérification, ne prennent conscience du problème et ne tentent de le corriger. À la Norbanque, cependant, les problèmes étaient tellement envahissants, graves et dangereux au moment où M. Neapole est entré en fonction que la contribution du système d'inspection, et ses défauts, étaient bien diminués par comparaison aux autres problèmes de la banque.

3. Le conseil d'administration

Pendant les dix années d'existence de la banque, 42 personnes en tout ont fait partie du conseil d'administration; de ce nombre, seulement cinq ont occupé cette charge du début jusqu'à la fin de cette période. Les témoignages entendus au cours de l'enquête et l'analyse des documents font ressortir deux caractéristiques du fonctionnement du conseil. Pendant toute l'existence de la banque, ce dernier a compté énormément sur l'expertise des personnes chargées du fonctionnement de la banque. Les administrateurs se reposaient également sur les vérificateurs pour contrôler les mesures prises par la direction. Aussi, chaque fois que les vérificateurs appuyaient la direction, le conseil d'administration estimait n'avoir plus rien à dire. Il semble donc que le conseil n'avait plus grand rôle à jouer à titre d'élément de l'administration de la société.

M. R.A. Willson, qui fut longtemps président, a vraisemblablement exercé une forte influence sur les travaux du conseil. C'était sans doute inévitable puisqu'il travailla à l'étude qui aboutit à la création de la banque, en fut le premier président et fut chef de la direction pendant plus de la moitié de l'existence de l'établissement. Il fut le seul dans l'histoire de la Norbanque à occuper des postes de direction et d'administration. En revanche, le conseil semblait totalement insensible aux avertissements exprimés, parfois avec beaucoup de vigueur, par MM. Prisco, Stephenson, Siebens, Willy, McLeod et Tourigny, le conseiller financier qui a produit le rapport dont les conclusions ont été communiquées au conseil par M. Siebens. Le conseil ne semble pas avoir donné suite à ces avertissements en prenant des mesures visant à améliorer la qualité de l'administration, ce qui, bien sûr, est la première et ultime responsabilité d'un conseil d'administration.

Nous manquerions à notre tâche en passant sous silence les signaux positifs que le conseil a reçus. En 1979, la plupart des inquiétudes exprimées par l'inspecteur général visaient les systèmes, dans le contexte des difficultés de lancement d'une nouvelle banque. Dès 1982 cependant, le BIGB a soulevé un certain nombre de préoccupations. Par exemple, le 22 octobre 1982, les agents Grant et d'Entremont du BIGB rencontrèrent MM. Willson et Green. Les agents formulèrent les observations suivantes, entre autres :

1. ils étaient déçus que le conseil n'ait pas été tenu entièrement au courant de la situation des prêts qui se détériorait, même si, apparemment, des mesures étaient prises afin de corriger ce problème.

2. ils étaient inquiets au sujet du montant élevé des intérêts courus et capitalisés et s'interrogeaient sur la question de savoir si la valeur des garanties était à jour et réaliste.

Le témoignage de M. Kennett au sujet des débuts de la banque nous donne une idée des signaux que le BIGB aurait envoyé au conseil d'administration (par l'entremise de son président) :

> [...] À ses débuts, cette banque a connu un certain nombre de difficultés [...] Il y avait des difficultés en matière de comptabilité, et il y avait des difficultés, dans une certaine mesure, en raison des changements au sein de la direction. Je me souviens que, à cette époque, je m'inquiétais de ce que la banque ne semblait pas suivre l'orientation que ses fondateurs disaient vouloir adopter au moment de demander leur charte au Parlement.
>
> Donc, nous soulevions certaines questions de temps en temps.
>
> Toutefois, il faut dire que, d'après mes souvenirs de ces débuts, les pratiques de la banque en matière de prêt ne nous inquiétaient pas outre mesure [...]
>
> Nous avions l'impression que ces pratiques étaient raisonnablement prudentes [...] aussi, vu les circonstances, nous estimions que la banque prenait les précautions nécessaires. (Traduction)

Quant à la direction, l'inspecteur général a fait remarquer ce qui suit :

> [...] M. Willson lui-même n'avait pas l'expérience du domaine bancaire. Mais en général, les gens qui travaillaient pour lui en avaient. Le premier président, M. Hugh Wilson, était un banquier qui possédait une expérience considérable. M. Eric Young était également un banquier très expérimenté. Et M. Walter Prisco s'était acquis une solide réputation comme banquier.
>
> Nous avions l'impression que le groupe ne manifestait pas un dynamisme particulier, mais qu'il possédait toutefois un bagage de connaissances suffisant dans le domaine bancaire pour administrer l'établissement de manière satisfaisante; et nous estimions au tout début de la banque, comme je l'ai déjà dit, que celle-ci fonctionnait selon des méthodes assez prudentes. (Traduction)

Les administrateurs ont également reçu des vérificateurs des signaux qui les rassurèrent. Même si les vérificateurs se disaient toujours inquiets de l'absence de contrôle sur la banque, ils firent part, à la réunion du comité de vérification en novembre 1979, de leur satisfaction face à l'attitude prudente adoptée en général par la banque au sujet de tous les prêts. On trouve une mention semblable dans le procès-verbal de la réunion du comité de vérification du 1er décembre 1982, où il est signalé que les vérificateurs ont analysé le portefeuille de prêts en détail et ont jugé suffisantes les provisions pour pertes sur prêts. Et, bien sûr, la banque obtint tous les ans une opinion sans réserve au sujet de ses états financiers.

Au cours des années Neapole, le conseil connaissait très bien, en termes généraux, la stratégie de la direction à l'égard des arrangements. M. Willson a noté que M. Neapole avait expliqué sa méthode à tout le conseil. Mme Johnstone a décrit le projet Epicon, qualifié par M. Neapole de partie la plus importante des arrangements de la banque, comme un plan prudent. En effet, lorsque le projet Epicon fut présenté au conseil à sa réunion du 26 mai 1983, la direction a précisé que cette société immobilière affiliée était l'un des éléments de la stratégie de la banque et fournirait l'expertise nécessaire pour s'attaquer aux prêts en difficulté. Le conseil apprit que la direction se préoccupait avant tout de trouver les meilleurs moyens de redresser la situation de la banque en accroissant la valeur du portefeuille en place dans les plus brefs délais possibles.

Le conseil reçut de la direction des rapports encourageants au sujet des prêts faisant l'objet d'arrangements. À la réunion du 2 novembre 1983, la direction fit état d'un prêt de 19 millions de dollars et informa le conseil que la banque prévoyait procéder d'ici février 1984 à la répartition consortiale du prêt, la Norbanque devant reprendre sa participation d'ici avril ou mai 1984. Ce projet ne fut jamais mis à exécution. On mentionna également le prêt désigné au cours des audiences par le sigle CA12. C'était une autre mauvaise créance, mais « la direction avait entrepris des démarches fort concrètes afin de le restructurer » qu'elle espérait avoir terminées et étayées de documents en janvier 1984. Au sujet d'un autre prêt, dans les îles Caïmans, le conseil apprit que la direction prévoyait que celui-ci pourrait être remboursé dès le printemps de 1984. Cette prévision ne s'est pas davantage réalisée. Une fois les discussions terminées, un administrateur, M. D. Skagen, proposa au conseil de souligner le « travail magnifique » accompli par la direction par rapport aux divers projets en cours. Et à sa réunion du 23 mai 1984, le conseil prit connaissance d'un

bref rapport au sujet de l'inspection annuelle effectuée par l'inspecteur général :

> Le président a parlé brièvement de l'inspection annuelle faite par l'inspecteur général qui s'est dit satisfait de la situation beaucoup plus solide de la banque, surtout en ce qui touche ses activités de prêt. Le BIGB partage l'avis de la banque au sujet des liquidités qui doivent constituer sa plus grande priorité pour l'instant. (Traduction)

La direction tenait continuellement le conseil au courant de ses réussites en ce qui concerne les arrangements. Par exemple, à la réunion du conseil du 21 août 1984, il fut déclaré ce qui suit :

> [...] L'activité de prêt a dépassé d'environ 150 millions de dollars les prévisions. Les prêts non productifs, dont le montant prévu pour octobre 1984 atteignait 75,2 millions de dollars, s'élèvent actuellement à 71 millions, grâce à une baisse imputable directement au programme SMART. Toutes les régions ont connu une baisse [...] En réponse à une question de M. Gordon, M. Fortier affirme qu'il serait à l'aise si 30 pour 100 du portefeuille des prêts allaient à l'immobilier. M. Neapole ajoute que les prêts de qualité sont le véritable élément clé et qu'il n'est pas nécessaire de favoriser outre mesure un secteur particulier. (Traduction)

Sans plus de renseignements, le conseil pouvait seulement conclure que les stratégies de la direction étaient couronnées de succès. Voilà qui indique ou explique pourquoi le conseil se fiait tant à la direction.

Il a déjà été signalé que le BIGB s'était dit rassuré par la vérification plus poussée effectuée à la fin de l'exercice 1984. On peut en dire autant du conseil d'administration. Le texte suivant est extrait du procès-verbal de la réunion du 4 décembre 1984 :

> Sur l'invitation du président, M. Detlefsen donne les motifs du retard mis à terminer les états financiers de l'exercice 1984. Il signale que l'examen a été très méticuleux, que les vérificateurs ont été satisfaits de la qualité des gains et que les points à régler ont été traités comme il le fallait par la direction. Les interventions de la direction ont créé, chez l'ensemble des vérificateurs, un fort sentiment de confiance dans une équipe qui, à leurs yeux, est résolument efficace. M. Scarth remercie M. Detlefsen de ses propos et, également, de ses nombreuses années de service au sein de la banque. (Traduction)

À sa réunion du 27 février 1985, le conseil autorisa et approuva la transaction Dexleigh-Hees. Le prêt dans les îles Caïmans fit également l'objet d'une mise à jour et un des administrateurs fit remarquer qu'il s'agissait de bien plus que d'un arrangement de prêt : « C'est le symbole du revirement que la direction a réussi à effectuer ». Au nom du conseil, cet adminsitrateur en remercia la direction.

Les administrateurs furent également amenés à croire que le mécanisme d'octroi des prêts était rigoureux. Une présentation faite par M. Guenette, à la réunion du conseil tenue le 23 mai 1984 précisait ce qui suit :

> Un examen effectué sur toute l'activité de prêt de la banque, du 1er mai 1982 au 30 avril 1984 inclusivement, a prouvé [...] que le mécanisme d'approbation du crédit fonctionne fort bien. Au cours des 24 derniers mois, le nombre total de prêts autorisés, y compris les renouvellements de créances arrivées à échéance, s'est élevé à 720; ces comptes représentaient un encours de 643 930 000 $ et ont produit par conséquent des honoraires de 4 710 200 $. Une enquête parallèle a été menée afin de confirmer l'état actuel du nombre des créances susmentionnées. Des 720 comptes autorisés au cours des 24 derniers mois, quatre comptes représentant à l'heure actuelle un encours de 3 979 000 $ sont devenus, pour une raison ou une autre, des comptes en difficulté. [...] Il est intéressant de souligner que tous ces prêts demeurent productifs et qu'on n'envisage aucune perte à leur égard. Ces quatre comptes constituent les seuls prêts autorisés au cours de la période qui ont connu des difficultés ou qui accusent présentement un retard de 30 jours ou plus. (Traduction)

Dans une note de service daté du 14 mai 1984, M. Willson adressait au conseil d'administration des observations semblables. Il attribuait les difficultés de la banque aux événements de l'époque 1980-1981, lorsque tous les autres prêteurs avaient consenti des prêts imprudents du même genre dans l'Ouest canadien et avaient connu les mêmes difficultés à l'égard de leur portefeuille. Il a maintenu cette opinion pendant tout son témoignage devant la Commission. Il ne fait aucun doute que, si cette description reflète fidèlement la situation de la banque à cette époque, ou bien ces prêts ne présentaient qu'un écart d'intérêt faible ou aucun écart, ou bien la situation des autres prêts de la banque était bien pire que les états financiers ne le laissaient paraître.

La méthode d'analyse des prêts soumis au conseil révèle également quelles étaient les connaissances de ce dernier au sujet des pratiques de prêt de la banque. Seuls les prêts destinés aux employés étaient approuvés par le conseil réuni en séance plénière. Les administrateurs recevaient, à des fins d'examen, des rapports synoptiques sur tous les prêts de plus de 3 millions de dollars. Le comité de direction examinait tous les prêts dépassant 7,5 millions de dollars et approuvait ceux dont le montant était supérieur à 10 millions de dollars et ceux qui touchaient un des administrateurs. La Commission a reçu moins d'éléments de preuve au sujet du cadre de fonctionnement de la Norbanque. La direction portait peu d'intérêt à ce cadre et, peut-être, celui-ci fut-il moins rigoureusement respecté que dans le cas de la BCC. Cependant, il est clair que les administrateurs étaient au courant, de façon générale, des arrangements utilisés par la banque, grâce aux nombreux rapports d'activité (qui portaient souvent sur la réussite d'un arrangement donné)

et aux discussions relatives aux arrangements importants. Le conseil recevait également à chaque réunion un rapport d'activité qui consistait en une analyse statistique du fonctionnement de la banque. Le contenu de ce rapport, comme en témoigne les procès-verbaux du conseil, variait d'une fois à l'autre.

Les éléments de preuve passés en revue jusqu'à présent témoignent de l'absence de tout examen sérieux des vives protestations déjà mentionnées. Il n'y avait semble-t-il aucun désir d'entendre les mauvaises nouvelles, tandis que les bonnes nouvelles recevaient un accueil chaleureux. La décision de M. Willson en mai 1984 d'adopter une présentation plus succincte pour les rapports portant sur les prêts destinés à être étudiés par le comité de direction et le point de vue qu'il a exprimé selon lequel les administrateurs ne devaient pas s'ingérer dans les décisions de prêt illustrent peut-être à quel point les administrateurs se fiaient à la direction. Rares sont les éléments de preuve qui portent à croire que le conseil ait jamais été en désaccord avec la direction après le départ de M. Prisco. Nombre d'opérations importantes passèrent devant le conseil ou ses comités et furent approuvées, y compris l'arrangement au sujet du prêt dans les îles Caïmans et la comptabilisation des intérêts sur ce prêt, malgré les protestations des vérificateurs; le prêt restructuré appelé CA12 auquel il a été fait référence; et les transactions Epicon, Dexleigh et Hees, et Rondix. Certains éléments de preuve, auxquels nous reviendrons un peu plus loin, confirment que les administrateurs se sont contentés de généralités plutôt que d'exiger des renseignements précis sur les opérations importantes de la banque.

L'explication qui revient constamment dans tous les témoignages au sujet de cette banque, surtout les éléments de preuve fournis par M. Neapole, est que, en raison de ses politiques de prêt et de la gestion de ses éléments d'actif, la Norbanque était devenue une banque à part ou unique. Elle utilisait des stratégies que son propre conseil d'administration connaissait mais que ne saisissaient pas complètement les vérificateurs et l'inspecteur général. Les éléments de preuve révèlent en effet que les membres du conseil s'étaient familiarisés avec le projet Epicon et avec d'autres projets. Un des membres du conseil, M^me^ Johnstone, est comptable et assurait la présidence du comité de vérification. Il ne fait aucun doute qu'elle a assisté aux réunions du conseil au cours desquelles M. Neapole et d'autres ont expliqué les arrangements. M. Willson, en sa qualité de président, assista bien sûr à toutes les réunions. Néanmoins, il est évident que celui-ci n'était pas au courant de l'annulation de la contrepassation des intérêts, dont il a été question précédemment. Même s'il obtient le bénéfice du doute et s'il était au courant de la chose, son témoignage révèle qu'il ne comprenait

pas ces opérations. La même conclusion s'applique à tous les administrateurs qui ont témoigné, dont MM. Willson et Skagen et M^me^ Johnstone, au sujet du financement par la banque de toutes les « ventes » effectuées par Epicon. Il est manifestement évident que le conseil, ou certainement une majorité de ses membres, ne comprenait pas parfaitement les tactiques de survie employées par la banque au cours de ses trois dernières années d'existence, ni leurs conséquences. Il est moins évident, mais tout de même probable, qu'il avait une connaissance également incomplète des politiques de prêt de la banque en vigueur pendant la première partie de son existence. C'est un lieu commun que d'affirmer que, si M. Willson, qui possédait de nombreuses années d'expérience en sa qualité de chef de la direction et de président du conseil, ne comprenait pas la véritable portée du projet Epicon, il est fort probable que personne au sein du conseil ne l'ait compris non plus. Dans son témoignage, M. Neapole a fait remarquer qu'il serait utopique de s'attendre à ce que des administrateurs de l'extérieur comprennent parfaitement les opérations de la Norbanque.

C'était une banque de l'annexe A assujettie à la même *Loi sur les banques* et surveillée par le même BIGB que toutes les banques du système, cependant la direction avait acquis la conviction qu'elle était unique et qu'elle était dispensée des règles et conventions en vigueur dans le milieu bancaire. La fin, fort louable, justifiait donc les moyens. Tous les autres éléments du système, en commençant par leur propre conseil d'administration et sans oublier les vérificateurs externes et l'organisme de réglementation, étaient généralement tolérés et parfois ignorés. La direction a bien fourni des renseignements à tous ces éléments. Il est difficile de savoir si ces autres éléments du système n'ont pas réussi à saisir le fonctionnement des stratégies de la direction parce qu'ils ont fait preuve d'inattention ou d'incapacité, ou parce que la direction de la banque se composait de personnes professionnellement compétentes qui étaient également très persuasives. Il est probable que tous ces facteurs ont contribué, dans diverses proportions, au résultat que nous connaissons.

Le cas de l'un des membres du conseil d'administration, M. Thomas Assaly, homme d'affaires bien connu à Ottawa qui détenait 10 pour 100 des actions en circulation de la banque, est très révélateur. Celui-ci présenta au conseil une liste écrite d'observations et de questions. Il voulait savoir pourquoi, par exemple, la banque classait parmi les prêts productifs un prêt dont l'intérêt accusait plus de 90 jours de retard. La réaction de la direction, communiquée par M. Neapole, peut se résumer à ceci : la direction rejette ce genre de demande qui témoigne selon elle du désir d'un administrateur de se mêler de gestion

plutôt que de s'en tenir aux questions générales d'orientation. La tentative de M. Assaly fut essentiellement sans succès. Ce cas peut avoir eu de fortes répercussions sur les autres membres du conseil qui n'étaient pas des actionnaires importants et qui ne connaissaient pas aussi bien les affaires, pour ce qui est de contester les méthodes de la direction. Par conséquent, il a pu sembler plus sage à un directeur moins bien armé de garder le silence. Le départ de M. Siebens peut également avoir contribué à l'affaiblissement de la position du conseil au sein de la banque.

Il est plus difficile de comprendre le rôle du comité de vérification. Ce comité, bien sûr, pouvait consulter et l'inspecteur en chef, et les vérificateurs. Toutefois, il adopta le point de vue selon lequel la haute direction était chargée des provisions et que, si le jugement de cette dernière était appuyé par les vérificateurs, la vérification s'arrêtait là, peu importent les rapports de l'inspecteur en chef. Au sujet des rapports de M. McLeod, M^me^ Johnstone a déclaré ce qui suit :

> Nous les avons effectivement reçus et nous les avons trouvés utiles, mais l'octroi de prêts et l'établissement des provisions qui en découlent à l'égard des pertes relevaient de la direction et, par elle, les vérificateurs externes devaient inspecter et décider si les provisions pour pertes sur prêts étaient en fait justes et suffisantes, comme en avait décidé la direction. (Traduction)

Le fait que cette information contradictoire n'ait pas déclenché de réaction au conseil est d'autant plus surprenant que les rapports de l'inspecteur en chef indiquaient clairement que ses calculs et ses documents étaient entièrement appuyés par la direction des sociétés affiliées et contredisaient à tous points de vue les bonnes nouvelles qui émanaient constamment de la haute direction.

Selon le témoignage de M^me^ Johnstone, le comité de vérification, qui s'est réuni seulement deux fois en 1984 et pas du tout en 1985, aurait dû tenir des rencontres plus régulières, la direction aurait dû, avec le recul, établir des provisions pour pertes sur prêts plus importantes et les vérificateurs externes auraient dû les exiger. M^me^ Johnstone a déclaré que M. McLeod aurait dû saisir le comité de vérification de l'insuffisance des provisions pour pertes. Mais c'est oublier que la direction assistait aux réunions du comité de vérification, situation qui, avec le recul, a fait dire au président Willson qu'elle n'aurait jamais dû être tolérée. Il faut donc conclure que le comité de vérification avait toutes les occasions voulues de prendre connaissance du montant des provisions et des informations contredisant les affirmations de la haute direction, qui émanaient de la direction des sociétés affiliées, ainsi que de prendre une part active aux réunions du conseil pour exiger de la direction des explications au sujet du montant des provisions et des

pratiques relatives à la comptabilisation des revenus. Le comité de vérification, informé des positions divergentes de la haute direction et de l'inspecteur en chef, aurait dû, à tout le moins, saisir les vérificateurs externes de cette question. Aucune de ces mesures n'a été prises ni par le comité de vérification ni par le conseil, et c'est la banque qui à la fin en a subi les conséquences. La seule explication qui se dégage des éléments de preuve est la confiance servile injustifiée que le conseil accordait à la direction.

Cette particularité du conseil est facilement illustrée. En 1983, les vérificateurs s'opposèrent à une recommandation formulée par la direction en vue de comptabiliser un montant important d'intérêts sur un prêt consenti dans les îles Caïmans. Néanmoins, le comité de vérification passa outre à cette oposition. Les vérificateurs consignèrent ainsi les raisons qui ont motivé la décision du comité de vérification : « il importe que la Norbanque présente la meilleure situation financière justifiable, étant donné les difficultés que connaissent les petites banques, dont la Norbanque, pour ce qui est d'obtenir du financement à l'appui des portefeuilles de prêt ». La question fut réglée à la fin de l'année, mais elle illustre bien la volonté, sinon l'empressement, du conseil à accepter les décisions de la direction sans poser de questions.

Les difficultés auxquelles on s'est heurté pour nommer des vérificateurs externes sont un autre exemple des rapports entre le conseil et la direction. En janvier 1984, le comité de direction du conseil accepta la recommandation de M. Neapole afin que le cabinet Thorne Riddell soit nommé vérificateur principal en permanence. Comme ce cabinet connaissait bien la banque, on espérait que ses honoraires de vérification annuelle seraient moins élevés. Le conseil entérina en février 1984 la décision du comité de direction à cet égard. Le 4 décembre 1984, le conseil décida toutefois de retenir les services des cabinets Clarkson Gordon et Deloitte, Haskins & Sells à titre de vérificateurs pour 1985. Le lendemain, M. Fortier affirmait dans une note écrite adressée à M. Neapole que le choix du cabinet Clarkson Gordon à titre de vérificateurs de la Norbanque représentait « un danger pour la banque ». Le 17 décembre 1984, le comité de direction, sans consulter le conseil, décida, à la lumière de la recommandation de la direction, de modifier le choix arrêté par le conseil concernant les vérificateurs pour nommer les cabinets Thorne Riddell et Deloitte, Haskins & Sells. Le comité de direction avait ainsi modifié une résolution du conseil. D'après le procès-verbal de la réunion du comité en question, le président Willson aurait déclaré que la recommandation de la direction en vue de la modification se fondait sur « de nouveaux faits ». Mais lors des audiences, le président n'a pu se rappeler quels étaient ces nouveaux

faits. La réunion se fit sous forme de téléconférence et aucun autre point ne fut traité à ce moment-là. Il y avait eu un cas, décrit plus en détail ci-après, de débat animé de dernière heure en raison de divergences d'opinions entre les vérificateurs, principalement le cabinet Clarkson Gordon, et la direction sur le traitement comptable de certains honoraires et d'intérêts courus que cette dernière souhaitait comptabiliser comme l'indiquaient les états financiers de l'exercice 1984. Ces divergences furent résolues le 3 décembre. C'est pourquoi il est difficile d'accepter les explications données par M. Neapole, à savoir qu'il exerça des sanctions contre le vérificateur principal, se calma et revint au plan de janvier 1984, ou de dissocier sa décision du point de vue de M. Fortier. Cette affaire est signalée simplement pour souligner le fait que le conseil d'administration devint le jouet de la direction, au moins pour les questions que cette dernière disait importantes.

Parfois, un conseil d'administration est inefficace à régir une société parce que ses membres deviennent obligés envers la direction de cette société à cause de faveurs ou de privilèges obtenus. Dans le milieu bancaire, la possibilité d'emprunter de la banque constitue un tel privilège. Des 14 administrateurs qui faisaient partie du conseil pendant le dernier exercice financier de la banque, six avaient emprunté de fortes sommes de la banque; près de 7,5 millions de dollars au total. À la fin de son existence, la banque avait prêté à ses dirigeants 2,1 millions de dollars. Certains de ces emprunts avaient été consentis de la manière suivante :

1. Réunion du 22 mai 1984. Sur une proposition présentée par M. Skagen, appuyée par M. Neapole, M. Derrickson obtient le renouvellement d'un prêt de un million de dollars à titre d'aide à l'investissement relativement au prêt CA12. M. Love, sur une proposition de M. Skagen, appuyée par M. Assaly, obtient un prêt de 968 750 $ portant l'autorisation totale en sa faveur à 1 168 millions de dollars.

2. Réunion du 5 juillet 1984. Sur une proposition de M. Assaly, appuyée par M. Love, il est décidé (vote défavorable de M. R.B. MacMillan) d'accorder des prêts sans intérêt à M. Willson (200 000 $), M. Neapole (200 000 $), M. Fortier (160 000 $), ainsi qu'aux employés supérieurs de la banque, M. Scott (135 000 $), M. Hayne (125 000 $), M. Kellington (100 000 $), M. Guenette (100 000 $), et M. Naylor (70 000 $). MM. Walker et Wettstein de Epicon obtiennent chacun des prêts de 80 000 $ au taux préférentiel.

3. Réunion du 7 août 1984. Sur une proposition de M. Love, appuyée par M. Assaly, le prêt CA12 est restructuré davantage; l'avoir des actionnaires exigé diminue et l'obligation à intérêt conditionnel et les crédits d'exploitation augmentent. L'entité à qui est consenti le prêt est la propriété de M. Derrickson (alors administrateur) et de M. Dixon (l'avocat associé à M. Love).

4. Réunion du 20 août 1984. Sur une proposition de M. Barker, appuyée par M. Love, la société de M. Assaly obtient un prêt de 7,5 millions de dollars pour alimenter le fonds de roulement. Sur une proposition de M. Assaly, appuyée par M. Neapole, M. Love obtient un prêt de 1 237 millions de dollars.

5. Réunion du 26 février 1985. Sur une proposition de M. Skagen, appuyée par M. Beber, M. Love obtient un prêt de 310 000 $. D'autres créances relatives à des administrateurs sont également approuvées, dont un prêt de 1,75 million de dollars à une société dans laquelle un administrateur détient une participation, ainsi qu'un prêt de 3 millions de dollars à une autre société dans laquelle le même directeur aurait apparemment eu des parts.

6. Réunion du 22 août 1985. La transaction Rondix reçoit le feu vert. L'entreprise doit appartenir à MM. Derrickson et Dixon. Au cours de la réunion et avant le vote, M. Derrickson démissionne du conseil d'administration et se retire. La plupart de l'avoir que MM. Derrickson et Dixon doivent investir dans Rondix consiste en des actions de l'emprunteur en cause dans le pret CA12.

De telles pratiques font grandement douter de l'impartialité véritable des membres du conseil et de leur capacité de défendre efficacement les intérêts des actionnaires et des créanciers dans l'administration de la banque. Parce qu'ils étaient personnellement obligés envers la banque, certains administrateurs ont pu fermer les yeux sur la gravité de la situation que connaissait l'établissement à partir du début de 1984. Il n'est pas évident que la personne visée par une politique de prêt ou de recouvrement de prêt se fera le critique de ces politiques aux réunions du conseil et ce, même s'il n'y a pas défaut de paiement. La faillite de la banque ne peut certainement pas être attribuée uniquement à ces pratiques. Cependant, elles sont un facteur à ajouter dans la balance et à peser avec tous les autres.

Lorsque la banque fut mise sous la tutelle d'un curateur le 1er septembre, les administrateurs, dont le président, s'y opposèrent vivement. Aucun des arguments exprimés par les administrateurs

semblaient se fonder sur une connaissance approfondie de la situation de la banque et, en particulier, de l'état du portefeuille de prêts. Le niveau de leurs connaissances éclairées sur la situation de la banque en général et sur son insolvabilité en particulier était à peu près le même que celui de leurs connaissances détaillées du projet Rondix.

On ne saurait clore le sujet sans faire remarquer que le conseil d'administration, comme dans le cas de celui de la BCC ou de tout autre conseil d'administration, fonctionne selon une majorité dynamique et changeante à l'égard des mesures qu'il prend ou non. Certains administrateurs ont exprimé leur opposition à l'évolution de la banque en démissionnant. Un autre prit des mesures pour obtenir de la direction des renseignements plus pertinents. Cette tentative se solda par un échec qui peut avoir dissuadé d'autres administrateurs de prendre de pareilles mesures. On a également mentionné que l'inattention des autres éléments du système ou leur incapacité de passer aux actes peut les avoir empêchés de saisir le fonctionnement des stratégies de la direction, mais que le pouvoir de persuasion de la direction y a peut-être été pour quelque chose. Bien que la situation de chaque administrateur n'a pas été évaluée individuellement, la Commission conclut que le conseil d'administration, dans son ensemble, a manifesté une confiance aveugle injustifiée dans la direction par certaines mesures qu'il a prises ou omis de prendre en tant que groupe. Cette conclusion amène la Commission à proposer des modifications pour l'avenir, qui figurent au chapitre 6.

L'examen de la question de la domination exercée par la direction sur le conseil d'administration de la Norbanque serait injustement incomplet s'il n'était pas mentionné que le président Willson a prôné énergiquement l'opinion selon laquelle le rendement du conseil d'administration de toute banque serait amélioré si le chef de direction n'était pas également le président du conseil. M. Kennett a depuis longtemps adopté un point de vue semblable. Même si M. Willson lui-même n'a pas suivi ce principe, il n'a pas, nous précise-t-on, débuté dans la banque comme chef de la direction, mais a occupé ce poste au départ de deux chefs de la direction et y est resté en attendant qu'un remplaçant soit trouvé.

4. Les vérificateurs

Les témoignages des experts en matière de pratiques comptables et de vérification dans le secteur bancaire qui ont été entendus par la Commission sont reproduits à l'annexe 6 et font l'objet d'un bref examen au chapitre 4. La discussion qui va suivre s'inscrit dans le même contexte, qui ne sera donc pas évoqué à nouveau ici. Comme dans le cas

de la BCC, les vérificateurs de la Norbanque n'avaient jamais procédé personnellement à la vérification des activités d'une banque, avant que cette banque ne retienne leurs services. Ils ont communiqué avec d'autres bureaux de leur cabinet qui avaient déjà effectué de telles vérifications pour se procurer des renseignements et obtenir des conseils. La compétence avec laquelle ils ont effectué ces opérations de vérification n'a pas été mise en doute.

La principale question porte sur la façon dont les vérificateurs ont traité les renseignements fournis par la banque concernant la valeur de ses garanties et le rendement de son portefeuille de prêts. Dans certains cas, les vérificateurs ont fondé leurs conclusions sur des évaluations. Le cas d'Epicon illustre bien la façon dont ils ont procédé. Les vérificateurs ont demandé que les biens transférés à Epicon fassent l'objet d'une évaluation. Ce sont MM. Walker et Wettstein qui ont effectué cette évaluation. Les vérificateurs se sont fiés « presque entièrement » à l'expertise que possédaient MM. Walker et Wettstein, d'après ce qu'il leur avait été dit. Ils n'ont demandé aucune autre évaluation des garanties. Comme nous l'avons mentionné dans la description du projet Epicon, ces biens étaient évalués d'après leur « valeur d'investissement » ou leur « plus-value »; il s'agissait là de notions reliées à la « valeur future » des biens. Lorsque Epicon vendait ces biens selon un plan de financement bancaire, on utilisait également ces concepts pour justifier le financement par la banque de « l'achat » du bien et du service du prêt, c'est-à-dire le paiement des intérêts que l'emprunteur s'engageait à verser à la banque.

La question fondamentale est celle de savoir si les vérificateurs, qui étaient au courant de tous les faits pertinents, auraient dû se fier aux évaluations effectuées par MM. Walker et Wettstein ainsi qu'aux déclarations des dirigeants de la banque. Walsten, l'entité par l'entremise de laquelle MM. Walker et Wettstein participaient à Epicon, recevait de cette dernière, comme nous l'avons déjà mentionné, des honoraires nets importants. En outre, MM. Walker et Wettstein avaient tous deux le droit de recevoir d'Epicon les gratifications dont bénéficiaient à l'occasion les cadres supérieurs de la banque. La Norbanque fournissait à Epicon des fonds d'exploitation destinés à la gestion des biens. Dans les faits, la banque assumait les frais d'exploitation d'Epicon, tout comme s'il s'agissait d'un de ses services. Trois des cinq administrateurs d'Epicon avaient été nommés par la banque. MM. Walker et Wettstein étaient associés à la Norbanque pour d'autres arrangements et assistaient à l'occasion aux réunions du conseil d'administration pour donner certains renseignements concernant ces arrangements. M. Wettstein était l'un des principaux intéressés en ce

qui touche certains des prêts du programme des sociétés par actions exploitant une petite entreprise dont il a été question précédemment. Enfin, MM. Walker et Wettstein avaient chacun obtenu de la banque des prêts personnels représentant plus de 350 000 $. Bref, ils étaient tous deux des administrateurs de l'acheteur (Epicon) et ils étaient étroitement associés à la banque qui finançait l'ensemble du processus de « disposition » prévue des biens. Les vérificateurs ont prétendu que les administrateurs d'Epicon avaient avantage à sous-estimer le plus possible le prix des biens transférés, de façon à maximiser le profit qu'ils pourraient en retirer lors de leur revente, et que MM. Walker et Wettstein, en tant qu'administrateurs d'une entité ayant fait un apport de capital à Epicon (à savoir, Walsten), n'agissaient probablement pas à titre intéressé. Toutefois, Walsten avait fait un apport de capital négligeable (20 pour 100 de 45,00 $). Et MM. Walker et Wettstein se trouvaient à agir pour les différentes parties à la transaction dans le sens qu'ils recevaient, d'un côté, des honoraires de la banque et qu'ils bénéficiaient, de l'autre, des transactions grâce à leur participation minoritaire. Une transaction de ce genre doit être jugée selon ses résultats et il est évident que les évaluations effectuées par des personnes liées à la banque n'ajoutent rien à la valeur détenue par l'établissement. Il convient également de rappeler un élément fondamental de cet arrangement, à savoir que les états financiers d'Epicon et de la banque étaient consolidés et qu'une opération intersociété ne pouvait influer sur la valeur comptable initiale de ces biens pour la banque. Les vérificateurs ont accordé une grande importance aux « évaluations » de ces entrepreneurs. Mais, compte tenu du rôle de fiduciaire que ces derniers jouaient, les vérificateurs n'auraient pas dû se fier à leurs estimations de la valeur des biens, qu'elles aient été exactes ou non.

Il a été établi qu'une grande partie des transferts effectués par Epicon en faveur de nouveaux emprunteurs ont été financés par la banque à 100 pour 100 et ont aussi fait l'objet d'autres arrangements. En fait, l'acheteur-emprunteur était une société de façade n'ayant aucun autre élément d'actif ni aucun capital social. Les actionnaires de ces sociétés n'avaient fourni à la banque aucune garantie pour ces prêts. Si ces biens représentaient une telle valeur, on aurait pu s'attendre que la banque exige de l'emprunteur un apport de capitaux propres. Lorsque cette question a été posée à la direction, M. Fortier a déclaré que, lorsqu'il s'agit d'un arrangement, il est inévitable que la banque finance l'opération à 100 pour 100 et qu'il n'y a pas d'autre façon de procéder dans le monde des affaires. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette affirmation est vraie en partie, mais en ce sens qu'il existe dans ce genre de transaction une incertitude quant à la possibilité de réaliser le bien à la valeur estimée, tant que l'arrangement n'a pas donné

les résultats souhaités. En raison de cet important risque, l'emprunteur ne veut pas investir dans le projet. Les faits indiquent que les évaluations étaient trop élevées et qu'elles n'avaient pour but en réalité que de déterminer la possibilité de recouvrement ultime des créances. Les examens effectués par le personnel de la Banque royale sous la direction du curateur et l'opinion de celui-ci concernant la valeur des éléments d'actif qui restaient encore dans Epicon viennent appuyer la conclusion selon laquelle ces biens étaient surévalués. Par conséquent, la véritable question était de savoir si l'on aurait dû établir immédiatement une provision pour pertes à l'égard des biens transférés, que leur prix ait été réduit ou non.

Epicon n'était pas la seule à utiliser des valeurs à long terme. L'extrait suivant des dossiers du BIGB donne une description générale de l'approche des vérificateurs relativement aux questions de crédit :

> [...] Les vérificateurs ont déclaré que la banque ne prête pas de fonds dans l'intention de les récupérer rapidement. La plupart de ses prêts ne sont pas remboursés avant au moins trois ans. *À cet égard, la Norbanque est probablement différente des autres banques.* C'est pourquoi les vérificateurs n'effectuent pas leur évaluation des garanties et des prêts dans un contexte de liquidation forcée. Ils tiennent compte dans chaque cas des projets et des prévisions de la direction. Lorsqu'on envisage la liquidation, les éléments d'actif sont évalués à leur prix actuel. *Lorsque la banque considère qu'il s'agit d'un arrangement ou d'un prêt à long terme, on utilise la valeur future.* (Soulignement ajouté) (Traduction)

Les vérificateurs ont indiqué dans leurs témoignages que « la valeur future constituait certainement un élément très important » de l'évaluation des garanties.

Ces considérations soulèvent deux questions. Tout d'abord, si la Norbanque était « probablement différente » des autres banques, cette différence apparaissait-elle dans ses états financiers? Deuxièmement, l'inspecteur général avait-il autorisé ce traitement comptable différent et, dans ce cas, cette autorisation modifiait-elle le rôle des vérificateurs? La Norbanque avait adopté une « stratégie d'arrangements ». M. J.C. Smith, du cabinet Clarkson Gordon, a déclaré que les vérificateurs avaient certainement été mis au courant de cette stratégie en 1983. Il a affirmé ce qui suit : « Je pense que personne ne se faisait d'illusions. La situation des prêts consentis par la banque n'était pas très bonne ». (Traduction) En avril 1985, les vérificateurs faisaient savoir à la direction de la banque qu'ils continueraient à procéder de la même façon qu'au milieu de l'année 1983, moment où la banque avait adopté cette stratégie d'arrangements, c'est-à-dire qu'ils allaient contrôler,

observer et chercher des indices des progrès réalisés quant à l'application de cette stratégie d'arrangements à l'égard des prêts. Étant donné que la banque poursuivait toujours sa stratégie générale de négociation d'arrangements et qu'elle pensait avoir accompli des progrès dans cette voie, les vérificateurs n'ont pas jugé bon de modifier leur façon de procéder. Ils n'ont pas déclenché le compte à rebours, même à l'égard des prêts importants qui risquaient d'entraîner des pertes considérables.

Le passage suivant du témoignage de M. Detlefsen concernant les raisons qui expliquent les changements considérables constatés dans la situation du portefeuille de prêts entre la fin de l'exercice financier 1984 et août 1985 décrit fort bien l'attitude générale des vérificateurs face à la stratégie d'arrangements adoptée par la banque :

> R. : [...] le soutien général dont bénéficiait la banque, celui de l'organisme de réglementation à l'égard de ses problèmes de financement, s'était modifié et il semble que la banque ait d'elle-même pris des mesures indiquant qu'elle entendait désormais apporter des solutions à court terme, et non plus à long terme, aux problèmes qu'elle connaissait.
>
> Je ne pense pas que le projet Rondix existait à cette époque, mais c'en est un exemple. Il semble que, en août, l'échéancier était moins long, mais la situation du portefeuille de prêts ne pouvait raisonnablement pas être redressée à court terme. C'était un élément crucial pour la stratégie adoptée par la banque.
>
> Q. : Est-ce que je peux résumer vos paroles en disant que l'élément central de la banque, son portefeuille de prêts, n'avait pas vraiment changé, mais que c'est la façon dont on le considérait qui avait changé? [...]
>
> R. : Je pense que le portefeuille de prêts a dû également changer [...]
>
> Q. : Quelque peu sans doute, mais il est difficile de croire qu'il ait subi de tels bouleversements que la banque ne pouvait plus continuer ses activités [...] Vous ne prétendez pas que la composition du portefeuille de prêts ait profondément changé.
>
> R. : Non.

Les vérificateurs avaient accepté les changements apportés en 1983 dans la façon de comptabiliser les intérêts. Auparavant, la banque cessait de comptabiliser les intérêts qui accusaient plus de 90 jours de retard, sauf dans les rares cas où elle jugeait que le paiement des intérêts était imminent. La banque avait modifié ses pratiques comptables de façon à continuer de comptabiliser les intérêts en retard depuis plus de 90 jours lorsqu'elle était convaincue que la direction de l'emprunteur serait en mesure de « se débrouiller » pour respecter ses engagements; lorsqu'il existait une marge suffisante entre le principal et l'intérêt, d'une part, et la valeur de la garantie, d'autre part; et lorsqu'elle s'entendait avec l'emprunteur pour qu'il effectue des versements à certaines dates et que les versements convenus n'étaient

pas en souffrance. Il semble qu'il n'était habituellement pas nécessaire que ce prêt satisfasse à ces trois conditions à la fois. La décision de la banque reflétait plutôt un jugement porté en se fondant sur ces trois critères. Une deuxième modification des pratiques comptables découlait de la première. La banque estimait qu'il convenait « d'élargir » ses pratiques comptables établies, de façon à prendre en considération l'évolution de la situation économique et le nombre important de propriétés immobilières qu'elle avait acquises à titre de garantie. La banque décida donc de modifier ses politiques en matière de saisie immobilière. Lorsque la banque procédait à la saisie d'un bien immobilier, elle déterminait la juste valeur du bien et comptabilisait dans ses états financiers, à titre de revenu d'intérêts, le montant des intérêts courus qui n'avait pas été inscrit auparavant, le prêt en difficulté ayant été considéré comme « non productif ». Elle procédait même à la comptabilisation d'intérêts courus mais non constatés pour la période antérieure à la saisie immobilière. Pour l'essentiel, la banque réévaluait sa garantie à la date à laquelle elle avait décidé de procéder à la saisie immobilière et elle comptabilisait la valeur du bien reçu en se fondant sur des possibilités et des considérations futures.

Outre les transferts à Epicon, une autre opération comptable du même genre effectuée par la banque avait fait l'objet de discussions en 1983. Il s'agit du prêt dans les îles Caïmans, qui avait récemment été restructuré. La banque projetait d'inclure des intérêts d'environ 600 000 $ dans son revenu du deuxième trimestre de 1983, pour la raison que la restructuration avait entraîné une augmentation de la valeur de la garantie qui justifiait la comptabilisation de ces intérêts, même si le prêt était toujours considéré comme non productif. Les vérificateurs ont contesté le bien-fondé de l'opération consistant à comptabiliser cette somme pour l'unique raison qu'il y avait eu restructuration. La direction avait décidé d'inclure dans son revenu des intérêts courus (et par définition, non perçus) parce qu'elle pensait qu'il était essentiel de présenter une image de la Norbanque aussi favorable que possible et parce qu'elle était convaincue que la valeur attribuée à la garantie dans la restructuration appuyait le capital du prêt et les intérêts courus. Ce revenu d'intérêts n'a, semble-t-il, jamais fait l'objet d'une contrepassation et a été traité un peu de la même façon que les transferts à Epicon, c'est-à-dire que le bien a fait l'objet d'une saisie immobilière, que la créance a été réévalué et restructurée et que les intérêts courus mais non perçus ont été comptabilisés.

Tout ceci démontre que les pratiques comptables adoptées en 1983 étaient moins prudentes que les pratiques utilisées auparavant. Il semble que les vérificateurs se soient aperçus des dangers que présentaient ces

modifications des pratiques comptables. Un des vérificateurs, M. McKay, a écrit ce qui suit dans une note de service datée du 29 août 1983 :

> Ce traitement comptable est peut-être acceptable au niveau des principes, mais nous avons indiqué à la direction que Clarkson Gordon et Thorne Riddell s'inquiétaient du caractère audacieux d'une comptabilisation jusqu'à concurrence du moindre de la juste valeur du bien et de l'investissement de la banque dans celui-ci. Une telle pratique risque en effet de nuire à la stabilité de la banque, compte tenu des problèmes qu'elle connaissait vers la fin de 1982 et au début de l'exercice financier 1983. Il semble que MM. Green et Naylor [tous deux cadres supérieurs de la banque] partagent ces inquiétudes.

Que les vérificateurs aient autorisé ce genre de transaction, en pleine connaissance des faits et en sachant fort bien que la situation de la banque se détériorait, paraît presque incroyable.

Certains témoins ont déclaré que la notion de plus-value utilisée par la Norbanque n'était pas la même que la notion de valeur de référence employée par la BCC. La BCC fondait la valeur future de ses garanties sur l'hypothèse d'un redressement sensible de l'économie, tandis que la direction de la Norbanque tenait compte dans ses calculs de la valeur qu'ajouteraient à la garantie l'application de sa stratégie d'arrangements ainsi que la reprise générale de l'économie. Compte tenu du nombre important d'arrangements négociés par la banque et du fait que la plupart des prêts en difficulté concernaient le secteur immobilier, il est tout à fait évident qu'il fallait que l'économie se redresse pour justifier la valeur supérieure attribuée à tous ces biens. Il paraît tout à fait impossible de croire que MM. Walker et Wettstein, et SMART, pouvaient, dans tous les cas, obtenir à eux seuls les résultats prévus. D'après M. Fortier, MM. Walker et Wettstein étaient des « gars pas mal futés ». Cependant, cette stratégie exigeaient d'eux qu'ils accomplissent de véritables miracles pour ce qui est de tous ces biens immobiliers, compte tenu des marchés fortement déprimés en Alberta et en Colombie-Britannique, où la banque avait consenti la plupart de ses prêts. M. McLeod a déclaré à la Commission qu'une des pratiques douteuses utilisées par la banque consistait à financer des transactions immobilières de nature spéculative en misant sur des événements futurs. Si ces événements ne se produisaient pas cependant, les emprunteurs éprouveraient d'énormes difficultés à rembourser leurs prêts. M. Neapole a également indiqué dans son témoignage que la réussite de la stratégie adoptée par la banque dépendait d'une « situation économique raisonnable » ou d'une reprise graduelle, et le BIGB a conclu à la réunion du 9 juillet 1985 avec les vérificateurs que la récession était la raison pour laquelle la banque utilisait des valeurs futures. Il n'existait

donc aucune différence réelle entre les pratiques en matière d'évaluation utilisées par la BCC et celles employées par la Norbanque.

D'après les éléments de preuve recueillis, les vérificateurs, tant Clarkson Gordon que Thorne Riddell, connaissaient les politiques de la direction en matière d'arrangements et savaient fort bien que la banque avait établi son programme de comptabilisation des revenus et de provisions pour pertes sur prêts sur l'emploi des valeurs qu'elle prévoyait obtenir grâce aux arrangements ainsi que des valeurs futures. Rien ne permet de penser que la direction ait gêné les vérificateurs dans l'exécution de leurs fonctions ni entravé celle-ci. De plus, rien n'indique que les vérificateurs, qui avaient dépassé les délais prévus pour les vérifications de 1983 et de 1984, n'aient pas suffisamment consulté les dossiers ni interrogé le personnel de la banque.

Le cabinet Clarkson Gordon était le vérificateur de ces deux banques. Ces banques parlaient au futur lorsqu'il s'agissait de l'évaluation de leurs prêts parce que le présent aurait voulu dire, en 1983 à tout le moins, l'insolvabilité. Les subtilités terminologiques n'ont pas leur place dans un domaine aussi précis et exigeant que la comptabilité. Il est impossible de percevoir une différence fondamentale entre ces deux banques dans l'emploi du concept des valeurs futures, même si les deux directions utilisaient des termes différents pour décrire ce processus. La direction de la Norbanque parlait de la « plus-value » que devait apporter la gestion des prêts en difficulté au moyen d'arrangements. La BCC appelait valeur de référence la valeur qu'aurait l'élément d'actif en question dans un avenir indéterminé, sans réduire cette valeur au moment de l'inscrire dans les états financiers courants. Ces deux concepts permettaient, par définition, à la direction de procéder à ces évaluations en tenant compte de leurs propres prévisions de ce que serait la situation économique à une date indéterminée. Ces deux méthodes contredisent l'hypothèse sur laquelle reposent les états financiers des sociétés, soit que le bilan et l'état des revenus reflètent la situation de l'entreprise à la date mentionnée, à savoir le dernier jour du dernier exercice financier terminé. Il est clair que la direction de la BCC n'avait pas l'intention, lorsqu'elle a adopté une stratégie d'arrangements, de diminuer la valeur de ses éléments d'actifs et qu'elle n'avait rien à gagner du maintien de cette valeur à un niveau que l'on supposait être presque égal à zéro avant de procéder à des arrangements. La seule différence qui peut exister réellement, et non pas seulement en apparence, entre les méthodes suivies par les deux banques est qu'à la Norbanque les arrangements étaient la règle tandis qu'à la BCC la proportion des arrangements par rapport à l'ensemble du portefeuille de prêts était peut-être légèrement plus faible. Dans les deux cas, la

direction attribuait à sa guise une valeur aux éléments d'actif de façon à retarder, à repousser ou à éviter complètement l'établissement d'une provision spécifique à l'égard d'une perte sur un prêt ou pour permettre à la banque de continuer à inclure dans son état des résultats des intérêts courus ou capitalisés. Si la banque avait agi différemment, elle aurait enregistré une baisse de revenu et une baisse de la valeur de ses éléments d'actif à un moment où sa situation était particulièrement précaire. En procédant de la sorte, la banque pouvait attirer plus facilement des dépôts. Dans les deux cas, cette stratégie visait simplement à gagner du temps dans l'espoir, et parfois avec la conviction, que la situation économique de l'Alberta et de la Colombie-Britannique s'améliorerait et que reviendraient les beaux jours de la fin des années 70. Lorsque les vérificateurs ont accepté la méthode utilisée par la direction pour évaluer ses éléments d'actif, ils n'ont pas respecté les principes qu'ont mentionnés dans leur témoignage devant la Commission M. Broadhurst et les autres comptables agréés dont nous avons déjà cité le témoignage.

Comme nous l'avons déjà vu, tous les spécialistes de la vérification bancaire ont déclaré que les vérificateurs doivent examiner les évaluations effectuées par la direction en leur appliquant des principes comptables prudents. Lorsque les prêts examinés sont en souffrance, ces évaluations doivent être encore plus prudentes. Les vérificateurs de la Norbanque ont reconnu dans leur témoignage que la banque ne faisait pas preuve d'une telle prudence. M. Detlefsen, parlant au nom des vérificateurs, a déclaré ceci :

> [...] Je me souviens [il s'agit de la communication téléphonique du 4 décembre 1984 avec le BIGB] que nous avons effectivement indiqué au BIGB que, sur une échelle de 1 à 10 (je pense que c'est la comparaison que nous avons utilisée), le niveau de prudence du portefeuille de prêts se situait à 3 environ. Ce niveau se trouve dans une fourchette acceptable, mais vers l'extrémité inférieure de l'échelle, soit à un niveau certainement pas prudent mais acceptable tout de même. (Traduction)

Les documents n'indiquent pas que les vérificateurs aient présenté des propositions à l'égard des provisions pour pertes sur prêts en 1983 ou en 1984. Ils ne contiennent pas non plus de liste ni de compilation des écarts entre les jugements portés. Un autre extrait du témoignage de M. Detlefsen permet de constater jusqu'où les vérificateurs sont allés dans leur examen des décisions de la direction en matière de gestion et de leurs répercussions sur les décisions comptables nécessaires à l'établissement des états financiers :

Q. Vous dites que, lorsque la banque avait négocié un arrangement et que vous jugiez cet arrangement raisonnable et qu'il semblait pouvoir être respecté, il était acceptable de considérer qu'une provision n'était pas nécessaire?

R. Oui.

Mais la position des vérificateurs ne tenait pas compte du fait que, même si l'on fait abstraction du grand nombre de prêts qui faisaient l'objet d'arrangements, les provisions spécifiques établies à l'égard de ce genre de prêts étaient quand même très peu élevées. Étant donné que tout prêt visé par un arrangement était un prêt en souffrance et vu la gravité de la récession dans l'Ouest du Canada et la proportion élevée des prêts faisant l'objet d'arrangements, rien ne peut justifier que l'on ait omis d'exiger l'établissement de provisions spécifiques pour pertes sur prêts qui auraient été suffisantes. Cette omission est la cause directe de la surévaluation des éléments d'actif figurant au bilan et du revenu déclaré dans l'état des résultats. Il est clair que la banque a indiqué une situation financière artificielle afin d'assurer sa survie. En acceptant ces pratiques, les vérificateurs n'ont pas respecté les principes de la vérification bancaire, tels que plusieurs membres éminents de cette profession les ont décrits à la Commission.

L'attitude accommodante des vérificateurs de la Norbanque ressort du témoignage de l'un des vérificateurs, M. Smith, qui a déclaré que, les états financiers étant établis par la direction et non par les vérificateurs, ces derniers ne peuvent modifier les états financiers sans l'accord de la direction. Il est bien évident que c'est tout le contraire. Si les vérificateurs ne peuvent déclarer aux actionnaires que les états financiers présentés par la direction reflètent fidèlement la situation financière de la banque, ils n'ont pas le droit d'approuver ces états financiers. C'est de cette façon qu'ils doivent procéder. Rien ne les oblige à agir à l'inverse.

Il est difficile de comprendre pourquoi les vérificateurs ont été si réceptifs aux propositions de la direction de la banque. Voici un autre extrait du témoignage de M. Detlefsen :

Nous avons examiné un très fort pourcentage de prêts du portefeuille pour déterminer, cas par cas, prêt par prêt, l'ampleur des provisions établies ainsi que leur nécessité. (Traduction)

Compte tenu du fort pourcentage de prêts examinés, il est difficile de comprendre pourquoi les vérificateurs n'ont pu découvrir de nombreux accrocs graves aux pratiques comptables, notamment la capitalisation d'intérêts, la comptabilisation des intérêts courus après que l'emprunteur eut fait l'objet d'une ordonnance de séquestre et l'absence de provisions spécifiques à l'égard de prêts visés par un arrangement,

même si, dans certains cas, cet arrangement avait fait intervenir une succession d'emprunteurs sans que la banque ne recouvre aucune somme d'argent. Si les vérificateurs s'étaient limités à un très faible échantillon du portefeuille de prêts, on aurait pu s'attendre que cela entraîne une grande marge d'erreur ou empêche les vérificateurs d'obtenir suffisamment de renseignements pour interroger la direction. Mais les preuves réunies ne permettent certainement pas de retenir cette explication. Il est même établi que, dans certains cas, les vérificateurs ont dépassé très largement les délais prévus pour la vérification.

Il est possible que tout ceci ne fasse qu'illustrer le fait que les vérificateurs n'ont pas appliqué le principe énoncé par M. Broadhurst, selon lequel le vérificateur doit « prendre du recul ». Il n'est pas nécessaire d'entendre le témoignage de M. Detlefsen rapporté ci-dessus pour en arriver à cette conclusion. L'approbation de la transaction Epicon par les vérificateurs est peut être un cas encore plus frappant où ce recul leur aurait permis d'adopter une attitude beaucoup plus ferme à l'égard de cette décision audacieuse de la banque qui finançait à 100 pour 100 des ventes à des tiers effectuées par Epicon. Encore une fois, les vérificateurs n'ont pas contesté ces pratiques qui faisaient courir à la banque des risques de plus en plus grands.

Autre indication du manque de recul des vérificateurs : ceux-ci se sont abstenus de vérifier la validité des pratiques utilisées pour consentir les prêts. À ce sujet, M. McKay a déclaré ce qui suit :

> [...] Nous ne pensions pas qu'il nous appartenait de juger si les pratiques en matière de prêt étaient bonnes, mauvaises ou passables. Nous avons constaté au cours de notre vérification que la banque avait adopté des pratiques pour prêter de l'argent aux emprunteurs. Tant que ces pratiques permettaient d'obtenir l'autorisation exigée [...] nous savions que la banque avait adopté des pratiques, des contrôles internes, pour s'assurer, ou pour tenter de s'assurer, que son personnel appliquait des règles satisfaisantes en matière de prêt. (Traduction)

Les vérificateurs ont été interrogés sur un certain nombre de pratiques apparemment douteuses en matière de prêt. Dans de nombreux cas, ils ont répondu qu'ils n'étaient pas en mesure de déterminer si ces pratiques étaient très courantes, pas très courantes ou rares. Il est difficile de comprendre comment les vérificateurs pouvaient se donner du recul s'ils ne connaissaient pas la fréquence d'utilisation de certaines pratiques. Aucun élément de preuve n'indique que, dans ce cas-ci, les vérificateurs ont pris note de leurs objections pour les fois où ils ont approuvé le traitement comptable adopté par la direction à l'égard d'une transaction de prêt. Les procès-verbaux des réunions du comité de vérification

indiquent que les vérificateurs n'ont exprimé que rarement et faiblement leurs différences d'opinions avec la direction.

Il conviendrait de donner quelques détails sur l'affaire Mackenzie, survenue en décembre 1984, au moment de la vérification de fin d'année pour l'exercice financier 1984. À la suite d'inquiétudes manifestées par les vérificateurs travaillant en collaboration avec Clarkson Gordon, M. James Peers, du bureau de Toronto de ce cabinet, s'était rendu à Calgary pour examiner le dossier constitué par les vérificateurs et avait fait des constatations inquiétantes au sujet de certains honoraires et de la comptabilisation d'intérêts dans les états financiers établis par la direction. Le bureau de Calgary chargé de cette vérification avait discuté de ces questions avec M. Peers et, comme celui-ci n'était pas disponible, un des associés principaux du bureau de Clarkson à Toronto, M. Mackenzie, avait été choisi pour le remplacer à ces réunions. Avant de partir pour Calgary, M. Mackenzie et un autre associé, M. W. Farlinger, s'étaient entretenus avec l'inspecteur général adjoint. Ils lui avaient fait savoir qu'une banque (qu'ils n'avaient pas nommée à l'époque) capitalisait et comptabilisait des intérêts courus sur des périodes de deux ans, pour la raison qu'on avait attribué à la garantie immobilière détenue par la banque une valeur qui appuyait le capital du prêt et les intérêts courus ou capitalisés. Les vérificateurs lui firent part du fait qu'ils n'exigeraient pas l'établissement de provisions pour pertes sur prêts reflétant la valeur commerciale actuelle de certains biens. L'inspecteur général adjoint convint avec eux que cette approche était raisonnable. Les vérificateurs formulèrent également l'espoir de convaincre leurs clients d'adopter une attitude plus prudente pour la comptabilisation des revenus d'intérêts dans l'état des résultats de la banque. Ce à quoi l'inspecteur général adjoint répondit : « Nous vous soutiendrons en cas de confrontation avec la banque ». (Traduction)

Armé des notes de M. Peers, M. Mackenzie se rendit à Calgary pour examiner avec les vérificateurs de la banque les prêts en question, à propos desquels on envisageait de recommander la contrepassation d'intérêts s'élevant à 2,5 millions de dollars et le report d'honoraires totalisant 2,4 millions. Ces contrepassations et reports auraient entraîné une perte de revenu suffisante pour rendre légèrement déficitaire l'état des résultats de cet exercice financier. Cette question fut soulevée au cours des derniers jours de la vérification, alors que la direction avait sans doute conclu que les vérificateurs approuveraient leurs états financiers, qui indiquaient un revenu raisonnable pour l'exercice. La discussion qui s'ensuivit avec la direction a été qualifiée de « vive et acrimonieuse ». Manifestement irrité par cette question, qui venait sur le

tard, M. Neapole s'opposa aux demandes des vérificateurs en prétendant que, puisque les résultats de l'exercice 1984 étaient supérieurs à ceux de 1983, les états financiers devaient refléter cette amélioration. Les participants à cette discussion décidèrent d'aborder cette question avec l'inspecteur général, ce qu'ils firent. M. Kennett demanda à la direction et aux vérificateurs de s'entendre sur cette question et manifesta un grand soulagement lorsqu'ils y réussirent. À la fin, la direction et les vérificateurs s'entendirent sur un compromis qui prévoyait une contrepassation de 550 000 $ au lieu des 5 millions de dollars proposés au départ. Ce compromis permettait à la banque de présenter un état des résultats qui indiquait un bénéfice net.

La visite de M. Mackenzie témoignait-elle du recul pris par les vérificateurs de la banque ou les avait-elle aidé à prendre du recul? Il est certain que M. Mackenzie était au courant des problèmes de la banque de façon générale. À la suite de sa visite, il rédigea une note de service dans laquelle il faisait état du montant important d'intérêts qui avaient été capitalisés ou inscrits comme un montant à recevoir, et donc comptabilisés dans les livres de la banque. Cette note mentionnait des intérêts non perçus en retard depuis plus de 90 jours ainsi que le montant global du capital des prêts à intérêt non comptabilisé à la fin de l'exercice financier. M. Mackenzie décrivait également le concept des valeurs futures et il abordait la question de la justification de l'absence de provisions à l'égard des garanties évaluées selon ce concept ainsi que celle de la capitalisation non prévue des intérêts à l'égard des prêts en difficulté. La perception fort différente qu'ont eue les vérificateurs de la banque et M. Mackenzie de la qualité globale du portefeuille de prêts apporte certains éclaircissements sur la question. Ce sont les vérificateurs de Calgary qui ont attiré l'attention de M. Mackenzie sur les prêts en difficulté de la banque. Dans ses notes prises au cours de sa visite, M. Mackenzie qualifiait les deux prêts les plus importants, dont les intérêts en retard depuis plus de 90 jours avaient été inscrits comme un montant à recevoir, de « prêts les moins satisfaisants parmi les prêts importants examinés ». Par contre, les notes de M. McKay concernant cette visite mentionnent que M. H.G. LeBourveau, de Clarkson Gordon, et M. McKay considéraient que ces mêmes prêts étaient « représentatifs des prêts [...] à l'égard desquels la direction comptabilisait les revenus d'intérêts. En outre, ce genre de prêts semblait refléter une attitude de la part de la banque en matière de comptabilisation des revenus que l'on pourrait considérer comme audacieuse ». M. Mackenzie a témoigné qu'il n'avait pas eu l'impression que ces deux prêts étaient représentatifs de l'ensemble des prêts consentis par la banque et qu'il se serait inquiété davantage s'il avait su qu'il existait un nombre important de prêts de ce genre. En outre, si les vérificateurs de Calgary n'étaient pas en mesure

de déterminer ni même d'estimer la fréquence des mauvaises décisions de la banque en matière de prêts, ce qui était nécessaire pour prendre du recul, il est bien entendu impossible que M. Mackenzie ait été en mesure de le faire. Il ressort des témoignages que ces vérificateurs n'avaient pas recueilli suffisamment de données pour pouvoir décider s'il y avait lieu de prendre du recul et que, par conséquent, l'aide apportée par M. Mackenzie ne pouvait être qu'illusoire.

Pour rendre justice à M. Mackenzie, il faut aussi mentionner que son examen du portefeuille de prêts a porté uniquement sur les trois ou quatre dossiers de prêt reliés à la contrepassation d'intérêts et sur quelques dossiers concernant les reports d'honoraires. Il dépendait donc presque entièrement des vérificateurs de la banque pour effectuer son travail. C'est en effet eux qui avaient examiné les dossiers des sociétés affiliées alors que M. Mackenzie avait dû, pendant le peu de temps qu'il a passé à Calgary, se limiter à un examen de certains dossiers du siège social ou à des discussions à partir de l'examen de ces dossiers.

Il semble que ces événements aient amené la direction à écarter le cabinet Clarkson Gordon du roulement des vérificateurs pour l'année 1985, comme nous l'avons déjà mentionné. Étant donné qu'un incident semblable était survenu en 1980, ces événements viennent renforcer la conclusion selon laquelle la direction de la banque contrôlait dans les faits la nomination des vérificateurs de façon à protéger ses intérêts et pas nécessairement ceux desdits actionnaires.

Cette question soulève un problème encore plus grave au sujet des dispositions actuelles de la *Loi sur les banques* qui prévoient la rotation de deux cabinets de comptables choisis parmi au moins trois cabinets. Lorsque, comme c'est de plus en plus le cas dans la pratique, un cabinet de comptables se voit attribuer de façon permanente le rôle de « vérificateur principal », la rotation consiste uniquement à changer tous les deux ans le deuxième vérificateur dans ce système à deux vérificateurs. Il est possible d'écarter un vérificateur en modifiant simplement sa position dans le système de rotation, sans être tenu de respecter les formalités prévues à l'article 240 de la *Loi sur les banques* pour le cas où les actionnaires révoquent les vérificateurs. Nous formulerons des commentaires visant à remédier à cette situation dans nos recommandations. En s'ingérant dans le processus de nomination par les actionnaires des vérificateurs de la banque, la direction faisait fi du principe selon lequel les vérificateurs sont nommés par les actionnaires pour défendre leurs intérêts. Il faudrait au moins que ces mesures prises par la direction soient accompagnées d'explications à l'intention des actionnaires lors de la nomination des vérificateurs et que ces explications soient

également communiquées aux instances de réglementation, en vertu de la *Loi sur les banques*.

Les rapports avec l'inspecteur général au cours de cette affaire sont sans doute également inquiétants. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'inspecteur général adjoint avait promis, au départ, d'appuyer les vérificateurs en cas de confrontation. M. Mackenzie a témoigné qu'il avait préféré demander l'appui du BIGB concernant ces contrepassations et que le résultat à la fin l'avait laissé plutôt mal à l'aise. Cependant, lorsque les vérificateurs ont appelé M. Kennett et qu'ils n'ont pas obtenu son appui, ils ont préféré abandonner la partie. Tout ceci a peut-être eu pour effet de faire naître chez l'inspecteur général un sentiment de confiance illusoire. Il apparaissait au BIGB que le vérificateur de banques expérimenté du bureau principal de Clarkson Gordon était allé à Calgary, avait rencontré la direction et avait approuvé les états financiers pour l'exercice 1984, période cruciale dans l'histoire de la banque. Rien ne laisse croire que le BIGB a effectué une enquête approfondie pour vérifier l'importance des différends entre la direction et les vérificateurs. Qui plus est, peu d'éléments indiquent qu'il a tenté de déterminer comment un problème aussi important (un bénéfice ou une perte pour l'exercice) pouvait se poser si tard et être réglé si rapidement. Mais une question plus grave demeure : pourquoi l'inspecteur général n'a-t-il pas appuyé le vérificateur dans cette affaire ou pourquoi n'a-t-il pas au moins envoyé un observateur pour constater de quelle façon le problème allait être réglé, alors que de son aveu même il compte sur le vérificateur externe pour inspecter le portefeuille de prêts de la banque et s'assurer que le traitement comptable des transactions de l'établissement reflétées dans les états financiers est approprié? Cette affaire n'a pas semblé ébranler la confiance absolue du BIGB dans la certification fournie par le vérificateur.

Si nous « prenons du recul », comme le disait M. Broadhurst, nous constatons que, de toute évidence, il doit y avoir une faille dans le système qui permet de produire des états financiers pour une banque qui sont approuvés par des vérificateurs externes et qui font état d'une amélioration de la situation de la banque, alors qu'un examen approfondi du portefeuille de prêts effectué par des personnes neutres révèle tout à fait le contraire. Dans le cas de la BCC, les états financiers des dernières années de son existence montrent que sa situation s'était détériorée. Les derniers états financiers de la Norbanque témoignent quant à eux d'une légère amélioration. Mais les faits étaient tout autres. Cette situation doit découler de la série d'événements regrettables qui a commencé par les décisions quasi automatiques de la direction de prendre des arrangements relativement aux mauvaises créances et de

donner à l'opération un traitement comptable présentant sous un jour favorable la situation précaire de la banque, puis qui a été suivie de l'acceptation par les vérificateurs du traitement comptable proposé parce qu'il leur était impossible de contester les décisions à l'origine de ce traitement qui avaient été prises par la direction de la banque dans le cours des opérations. Cette façon d'agir va à l'encontre du principe énoncé par M. A.J. Dilworth, le représentant de l'ICCA, qui a déclaré que, lorsque l'existence d'une banque en tant qu'entreprise viable paraît menacée parce qu'une très grande partie de son actif-prêts est en souffrance d'une façon quelconque, les vérificateurs doivent avoir recours à des méthodes d'évaluation encore plus prudentes. Ce principe n'a certainement pas été appliqué dans la situation qui nous occupe.

Il n'est pas nécessaire de donner beaucoup d'exemples pour confirmer que les vérificateurs n'ont pas fait preuve de prudence en examinant les mesures prises par la direction pour conclure des arrangements relativement à des prêts en difficulté. Nous examinerons brièvement le cas de deux prêts qui illustrent cette situation. Le premier prêt a été consenti en 1980 et a commencé à être en souffrance peu de temps après. On a restructuré le prêt et « joué » avec celui-ci pendant les deux années qui ont suivi. On était alors dans les années Prisco; celui-ci, en examinant l'affaire, qualifia l'administrateur de la société emprunteuse de « minable ». À la fin de l'année 1982, le prêt figurait sur la liste des prêts inexécutés et 150 000 $ d'intérêts constatés avaient fait l'objet d'une contrepassation. Un capital de 2,5 millions de dollars et un montant considérable d'intérêts exigibles demeuraient impayés. Lorsque la banque fut mise sous la tutelle du curateur, il a été établi qu'elle avait subi à l'égard de ce prêt des pertes d'environ 400 000 $ par année pendant quatre ans et que, même si un séquestre avait été nommé en 1983 et malgré qu'un dirigeant de la banque avait calculé en 1982 que la liquidation de la garantie entraînerait une perte de 1,15 million de dollars, l'intérêt n'avait pas cessé depuis 1983 d'être capitalisé ou inscrit comme un montant à recevoir et d'être comptabilisé, et aucune provision spécifique n'avait été établie. L'inspecteur interne de la banque avait classé ce prêt dans la catégorie des prêts les moins sûrs. La banque n'avait jamais réalisé la garantie et le montant en jeu n'avait cessé d'augmenter. La direction justifiait ses décisions en invoquant les évaluations selon lesquelles la valeur de la garantie du prêt augmentait de temps à autres, ainsi que les offres rejetées, les autres transactions annulées et les propositions de restructuration qui n'avaient jamais été acceptées. Ce n'est qu'en juillet 1985 que les vérificateurs et la direction ont commencé à avoir des divergences d'opinions au sujet du traitement comptable de ce prêt.

Le deuxième prêt constitue un exemple de prêts « sans rentrée d'argent » consentis en vertu d'arrangements selon lesquels des fonds étaient avancés pour permettre le paiement des intérêts exigibles, parce que la direction avait confiance dans le succès des arrangements. Ce prêt était garanti au moyen d'un terrain situé au centre-ville de Saskatoon. Ce bien avait été vendu par Epicon pour la somme de 2,1 millions de dollars, mais la banque avait accordé 3 millions de dollars de financement, soit 900 000 $ de plus, cette somme devant permettre, entre autres, à l'emprunteur de payer les intérêts qui deviendraient exigibles plus tard. MM. Walker et Wettstein avaient estimé que, si le projet de construction devait se réaliser, la valeur du terrain dépasserait légèrement la somme de 2 millions de dollars. L'emprunteur était une nouvelle société et l'administrateur de celle-ci était un entrepreneur local ayant de nombreuses relations. Les documents de la banque le décrivent comme « un véritable ami de la banque, qui est membre du conseil consultatif régional de Saskatoon au sein duquel il joue un rôle des plus actifs pour la banque et qui s'est récemment porté acquéreur de 50 000 actions de la banque ». Il avait apparemment de nombreuses relations au gouvernement fédéral et était président d'une commission qui s'occupait de biens immobiliers appartenant au gouvernement. La banque était donc certaine que cette personne pourrait, grâce à ses relations au gouvernement, réaliser en un court laps de temps son projet d'exploitation du terrain. M. Guenette a témoigné que l'acheteur avait laissé entendre à la banque qu'il réussirait à négocier « des baux très importants » dans un délai de deux ou trois ans. Le terrain avait été évalué à 1,56 million de dollars, soit 1,47 million de moins que le montant prêté par la banque. L'évaluation en question était considérée comme très prudente étant donné l'emplacement de choix du terrain. Comme les négociations en vue de la construction d'immeubles à bureaux « étaient presque terminées », les vérificateurs avaient jugé qu'une évaluation plus optimiste de la garantie était justifiée; après déduction du dépôt à terme détenu aux fins du paiement des intérêts, l'écart s'élevait à 229 000 $. Cet écart avait réduit de 46 000 $ le revenu avant impôt de l'année en cours, ce qui n'avait pas été considéré comme important. Les vérificateurs n'avaient pas estimé qu'il était justifié d'établir une provision.

D'autres personnes qui ont examiné ce prêt ont été moins optimistes. L'équipe de la Banque royale a établi que trois offres avaient été faites à l'égard du terrain : deux offres verbales de 1,75 million de dollars et de 700 000 $ respectivement et une offre écrite de 1,5 million de dollars. Elle a fixé la valeur de l'élément d'actif à 1,3 million et celle du prêt à 975 000 $, a ajouté le montant du dépôt à terme et a considéré une partie du prêt, soit 1,7 million de dollars, comme une mauvaise

créance et une autre, s'élevant à 400 000 $, comme une créance douteuse. M. McLeod a examiné le compte en juin 1985. Il a déclaré que « de tels terrains ne sont pas en demande » et a qualifié l'affaire « d'arrangement pris dans l'hypothèse d'un retour à des prix plus intéressants ». La direction a répliqué à l'évaluation du curateur en faisant remarquer qu'une partie de ce prêt, soit 1,7 million, devait être transférée à Rondix. Et un arrangement de plus!

Il y a eu beaucoup d'autres prêts de cette nature. Ceux-ci peuvent tous être regroupés sous une appellation qui est sans doute imprécise dans le milieu comptable, mais qui est néanmoins très révélatrice dans la réalité, c'est-à-dire « prêts sans rentrée d'argent ». En effet, ces prêts n'ont produit aucune rentrée d'argent pendant toutes ces années et ont pourtant soutenu le revenu déclaré par la banque et la valeur comptable indiquée dans le bilan. Cela n'est peut-être pas facile à décrire en des termes comptables, mais la situation des prêts sans rentrée d'argent, étant donné la place qu'ils occupaient dans le portefeuille de la Norbanque est, en vérité, peu reluisante. Une modification quelconque des règles comptables doit permettre de traduire une situation de ce genre dans les états financiers de toute banque qui pourrait se retrouver dans la même position que la Norbanque. Sinon, c'est permettre à deux banques de coexister au sein d'un même établissement : l'une d'elles correspondant à ce qui est décrit dans les états financiers et l'autre, à la réalité du marché.

Au cours de cette période, les vérificateurs ont eu des rapports très fréquents avec le BIGB et le comité de vérification de la Norbanque. Nous avons analysé cet aspect en détail dans une autre partie du présent document. Dans le cadre de ces rapports avec le comité de vérification en 1983 et encore en 1984, par exemple, ils ont discuté de la comptabilisation des revenus d'intérêts et des provisions pour pertes sur prêts. Jamais au cours des discussions de fin d'exercice les vérificateurs n'ont fait mention au comité de vérification d'une différence d'opinions quelconque au sujet de la méthode employée par la direction pour comptabiliser les prêts et établir les états financiers de la banque. À une occasion, les vérificateurs ont exprimé leur désaccord au cours de discussions de milieu d'exercice (au sujet de la constatation des revenus relativement au prêt dans les îles Caïmans), mais cette situation s'est seulement « soldée par un examen des politiques comptables » et était jugée acceptable à la fin de l'exercice. Cette tolérance, pour ne pas dire cet acquiescement pur et simple, des vérificateurs externes a fait perdre au comité de vérification toute velléité de contestation à l'endroit de la direction au sujet des prêts importants dont il avait connaissance ou de la question générale du traitement comptable des revenus par la

direction. D'ailleurs, l'affaire Mackenzie, et peut-être plus particulièrement l'approbation de son issue par l'inspecteur général, ont dû aussi avoir un effet semblable sur la curiosité du comité de vérification ou possiblement sur l'esprit critique dont il aurait pu faire preuve vis-à-vis de la direction relativement au traitement comptable du portefeuille de prêts dans les états financiers de la banque.

Les vérificateurs trouvent une justification plus précise de leur décision dans certains propos de membres du BIGB suivant lesquels il convient d'adopter une attitude raisonnable face à la question de la valeur marchande courante et du traitement comptable des prêts faisant l'objet d'arrangements. Personne n'a poussé la discussion au point de déclarer que l'inspecteur général était complice de la direction dans ces aventures, mais les témoignages des vérificateurs laissent presque entendre que c'était bien le cas. La situation a atteint son point culminant lorsque l'inspecteur général a choisi de ne pas appuyer M. Mackenzie lorsque celui-ci le lui demandait à l'occasion d'une discussion lourde de conséquences avec la direction sur la constatation de revenus élevés dont dépendait le bénéfice net de cette petite banque. La décision de l'inspecteur général de rester neutre et de se tenir à l'écart a dû, encore une fois, laisser croire au comité de vérification et à tous les autres observateurs que la direction suivait, dans ces moments difficiles pour la banque, une orientation que l'inspecteur général connaissait et approuvait.

Ce que les vérificateurs croyaient, en fin de compte, c'est simplement qu'il n'y avait qu'une seule solution qui s'offrait à eux, c'est-à-dire refuser d'approuver les états financiers proposés. Évidemment, un refus aurait été l'équivalent d'une décision de fermer la banque. Les vérificateurs ne prétendaient pas avoir un tel pouvoir et ont fait valoir à l'appui de leur position qu'ils ne possédaient pas d'informations ou d'éléments de preuve assez sérieux pour justifier une mesure aussi draconienne. Bien entendu, les vérificateurs négligeaient ainsi leur seul devoir, qui consiste à examiner les états financiers proposés pour s'assurer qu'ils reflètent fidèlement la situation financière de la banque et le résultat de ses opérations, conformément aux principes comptables applicables. Peu importent les conséquences, c'est là le devoir sacré du vérificateur. Tous reconnaissent que cette décision est difficile; piètre consolation pour un vérificateur qui est appelé, quand les circonstances le justifient, à s'acquitter de ce devoir solennel et solitaire. Il ressort clairement de la preuve documentaire et testimoniale présentée à la Commission que les vérificateurs ont omis, en portant un jugement sur la fidélité des états financiers établis par la direction pour l'exercice financier 1984, et probablement pour l'exercice financier 1983

également, d'observer les principes et méthodes de vérification et de comptabilité applicables aux banques. Selon les renseignements que possède la Commission, les états financiers de la Norbanque ne reflétaient pas fidèlement la situation financière de la banque à la fin de l'exercice financier 1984, et probablement aussi à la fin de l'exercice 1983. Par conséquent, les vérificateurs n'auraient pas dû approuver ces états pour 1984 ni, vraisemblablement, pour 1983. Cette constatation ne découle pas d'une évaluation des circonstances faite avec le recul et fondée sur des examens de prêts effectués après la nomination du curateur, mais constitue un jugement qui doit nécessairement être porté en se fondant sur les faits communiqués aux vérificateurs et connus d'eux au 31 octobre 1984.

De toute évidence, il n'appartient pas à la Commission de juger de la question de savoir si les vérificateurs, ou certains d'entre eux, ont manqué à un devoir qu'ils avaient envers une quelconque personne relativement aux événements qui ont fait l'objet de la présente enquête. L'unique fonction de la Commission d'enquête est de déterminer quelles sont les causes de la faillite de la Norbanque et de formuler des recommandations sur toute loi, réglementation ou pratique pertinentes qui pourraient améliorer la situation à l'avenir. Par conséquent, la Commission s'abstient expressément de se prononcer sur la question de savoir si les vérificateurs ont manqué à un devoir quelconque qu'ils avaient envers des personnes qui ont participé aux audiences ou envers toute autre personne. Il suffit donc, pour que la Commission s'acquitte de son mandat, de conclure — et une telle conclusion est inévitable vu les éléments de preuve recueillis — que, si ces vérificateurs avaient appliqué les principes de vérification bancaire énoncés devant la Commission, ils n'auraient pas approuvé les états financiers pour l'exercice 1984 ni, probablement, pour l'exercice 1983. La Norbanque aurait été insolvable et publiquement reconnue comme telle avant le 1er septembre 1985. Si les états financiers avaient été établis conformément aux pratiques comptables et aux principes de vérification bancaire dont il a déjà été fait mention, les états financiers de l'exercice 1984 auraient révélé que la banque était insolvable à cette époque en ce sens qu'elle avait une valeur nette négative. La Commission ne peut, compte tenu des renseignements qui lui ont été fournis, en arriver à une conclusion précise en ce qui concerne les exercices financiers précédents, mais il est raisonnable de conclure que, selon toute probabilité, il en aurait été de même à la fin de l'exercice financier 1983.

Ces conclusions s'appuient sur les renseignements recueillis publiquement par la Commission. Il se pourrait qu'une autre tribune, qui n'aurait pas eu la même liberté qu'une commission d'enquête pour

ce qui est d'obtenir de l'information de toutes les sources, recueille des renseignements différents. Les conclusions qui précèdent reposent entièrement sur les renseignements que la Commission a recueillis, et celle-ci n'a pas tenté de vérifier quels résultats auraient été obtenus si d'autres règles ou procédés avaient été appliqués.

5. L'inspecteur général

Il faut, si cela est possible, déterminer si l'inspecteur général était véritablement au courant de la situation de la Norbanque qui, si elle avait été interprétée correctement, aurait permis de conclure, probablement à la fin de l'exercice financier 1984 mais certainement bien avant le 1er septembre 1985, que la banque était insolvable. Il se pourrait fort bien qu'une toute autre situation soit révélée. Même si l'inspecteur général n'était pas véritablement au courant de l'ensemble du programme mis en place par la direction et approuvé par les vérificateurs externes, il se peut qu'il ait nécessairement été au courant, compte tenu des renseignements qui lui avaient été fournis, des ramifications de ces mesures et des conséquences qu'elles pouvaient avoir sur les déposants et les investisseurs. Bref, les innombrables contacts entre le BIGB et la direction, les administrateurs et les vérificateurs que nous avons examinés jusqu'ici révèlent peut-être que l'inspecteur général est devenu, au cours des années pendant lesquelles la banque a été en exploitation, de plus en plus conscient de la véritable situation financière de la Norbanque et de certaines pratiques employées par la direction qui ont contribué à cette situation.

Au cours des premières années d'existence de cette petite banque, le BIGB était très impatient, semble-t-il, de traiter cet établissement comme les grandes banques, d'admettre la compétence de la direction et de considérer les résultats obtenus comme conventionnels et conformes à ceux du reste du secteur bancaire. Il n'a pas donné suite efficacement aux cas où des lacunes avaient été relevées. Voilà comment nous percevons la surveillance exercée, d'après les éléments de preuve recueillis; mais nul ne saurait dire si cette perception est exacte sans un examen en profondeur des activités d'inspection du BIGB menées dans les autres banques au cours de la même période.

Comme nous l'avons vu, au début des années au cours desquelles de graves difficultés ont surgi à la Norbanque, c'est-à-dire à partir de 1982-1983, l'inspecteur général a découvert l'existence des tactiques de survie employées par la direction, en particulier la pratique consistant à déterminer la valeur des garanties à l'aide de valeurs futures non actualisées; la banque employait ces valeurs pour gagner du temps en

attendant le retour inévitable, d'après elle, de meilleures conditions économiques en Alberta et en Colombie-Britannique, ce qui aurait permis de rétablir la valeur de ses prêts considérés alors comme en difficulté pour une raison ou pour une autre. L'inspecteur général n'a peut-être pas bien saisi tous les aspects de ce procédé; toutefois, il était au courant de l'écart qui s'était créé entre la valeur marchande courante réelle des éléments d'actif et la valeur estimée par la banque en anticipant la valeur qu'aurait la garantie à une date future indéterminée.

Aucun des contacts du BIGB avec la banque n'ont eu l'ampleur des examens sur place dont ont fait l'objet par la suite les prêts de la banque. Ses connaissances étaient limitées à ce qu'il pouvait apprendre dans le cadre de discussions tenues avec les vérificateurs externes et la direction et de l'inspection annuelle, au cours de laquelle on n'allait pas jusqu'à examiner des dossiers de prêts. Conformément à l'habitude que le BIGB avait prise en matière de surveillance de la banque, les inspecteurs s'étaient fiés énormément aux explications que lui avait fournies la direction sur les arrangements et encore davantage au fait que le vérificateur avait accepté le traitement comptable des pratiques découlant des diverses stratégies d'arrangements.

Après le début de l'opération de sauvetage de la BCC et à la suite des révélations auxquelles elle a donné lieu, l'inspecteur général a progressivement mieux compris les détails relatifs aux prêts qui composaient le portefeuille de la banque et a commencé à s'inquiéter de l'écart considérable qu'il découvrait entre la valeur attribuée aux éléments d'actif de la banque qui faisaient l'objet d'arrangements et la valeur marchande courante que ces éléments auraient eu s'ils avaient alors été réalisés.

En dernière analyse, le BIGB a adopté la position suivante : l'insuffisance des valeurs dans le portefeuille de prêts de la banque était attribuable à la récession grave et prolongée que connaissait l'Ouest du Canada et les instances de réglementation n'avaient aucune solution magique à proposer. Seule une reprise économique aurait pu sauver la banque. Le BIGB semble avoir accepté le fait que l'insuffisance des valeurs n'avait pas été découverte parce qu'il se fiait traditionnellement à l'approbation des états financiers par les vérificateurs et parce que ces derniers, en approuvant les états financiers de la banque au cours de ses dernières années d'existence, n'avaient pas exécuté leurs fonctions de façon adéquate.

Une considération l'emporte sur toutes les autres : le fait que l'inspecteur général ne se soit pas rendu compte, dès le début des activités de ces deux établissements, que ces petites banques régionales, quels qu'aient été leur conception et leur lancement, présentaient, du point de vue de la réglementation, un problème et un défi différents de ceux des banques de l'annexe A. Le BIGB n'a jamais manifesté l'intention d'établir des critères de surveillance conçus spécialement pour répondre aux besoins de la Norbanque, cette petite banque régionale axée sur l'Ouest du Canada qui, presque dès son ouverture, avait énormément investi dans l'industrie locale, plus particulièrement dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie sous toutes ses formes. Voici, à titre d'exemple, un extrait du témoignage de l'inspecteur général sur les débuts de la banque :

> Je me souviens que, à cette époque, je m'inquiétais parce que la banque ne semblait pas suivre l'orientation que ses fondateurs disaient vouloir adopter au moment de demander leur charte au Parlement [...] Toutefois [...] les pratiques de la banque en matière de prêt ne nous inquiétaient pas outre mesure [...] Nous avions l'impression que ces pratiques étaient raisonnablement prudentes [...] Je dois vous avouer que nous étions peut-être [...] excessivement impressionnés par la direction de la banque. En revanche, elle possédait une certaine expérience et j'ai cru que la croissance prudente de la banque représentait une évaluation réaliste de sa compétence dans ces circonstances. (Traduction)

Voici un autre extrait du témoignage de l'inspecteur général, qui porte sur la question de l'étendue de sa connaissance de la stratégie de base adoptée par la banque afin de gagner suffisamment de temps pour rétablir la valeur de son portefeuille de prêts et redonner confiance au marché :

> Je ne peux me rappeler exactement quand cette stratégie nous a été exposée. J'ai le sentiment qu'elle a été élaborée petit à petit; une partie de cette stratégie visait certainement à garder la banque capitalisée [...]
>
> Une autre stratégie de la banque était de prendre de l'expansion pour en arriver à régler ses problèmes. Les livres sont remplis de faits démontrant cette stratégie de croissance et indiquant nos préoccupations à cet égard; toutefois, j'espérais que cette stratégie, qui était mise en oeuvre et que nous ne recommandions pas, devait permettre à la banque de diversifier ses prêts et de renforcer son portefeuille de prêts [...] (Traduction)

M. Kennett a alors reconnu qu'il était au courant de la transaction Epicon et a décrit celle-ci comme une transaction visant à « regrouper les prêts immobiliers et à trouver la meilleure façon de les gérer pour tenter d'en conserver ou d'en rétablir la valeur et de les mettre ensuite sur le marché, ainsi qu'à maintenir de cette façon la banque à flot ». Il a conclu que « [...] la stratégie de base semblait bonne et nous approuvions

le concept [...] visant à trouver la meilleure façon de gérer ces prêts immobiliers inexécutés ou difficiles ». En réponse à une description de la façon dont la banque établissait les provisions pour pertes sur prêts et comptabilisait les revenus, M. Kennett a affirmé ce qui suit :

> Ceci ne nous a pas été expliqué aussi clairement que vous l'avez fait; tout au moins, je ne m'en souviens pas [...] Mais c'était là une question qui nous préoccupait et qui a donné lieu à de longues discussions relatives à la création d'Epicon, pour ne citer que cet exemple. (Traduction)

L'inspecteur général adjoint, M. Macpherson, s'est ensuite joint à la discussion devant la Commission et a ajouté ce qui suit :

> Premièrement, nous avons reconnu les mesures de restructuration que la banque était en train de prendre pour tenter de régler la situation précaire de son portefeuille de prêts. Nous savions que ces mesures comportaient un certain élément d'anticipation de la valeur des biens visés et que, parallèlement, dans une certaine mesure, on capitalisait des intérêts ou on constatait des revenus. Toutefois, nous estimions, et nous pensions que la direction était de cet avis, qu'il y avait une limite à ceci. Elle devait cesser cette pratique tôt ou tard; il y avait donc un délai à cet égard. (Traduction)

Il ressort de ces témoignages et d'autres que le BIGB, à tort ou à raison, avait compris que la stratégie d'arrangements comporterait une base d'évaluation des éléments d'actif concernés qui reflèterait les modalités des arrangements mais qui ne serait pas utilisée au-delà d'un certain délai. Les témoignages sont très imprécis quant au délai fixé et au moment où la BIGB a cru que celui-ci avait été accordé à la banque. L'inspecteur général et son personnel ont reconnu que toutes ces ramifications des arrangements se sont révélées au moment où la banque tentait de dépendre moins du financement du marché de gros et davantage du financement du marché de détail. Ce point a soulevé des préoccupations particulières au BIGB : « Nous avions calculé en gros que le coût des nouveaux fonds de cette source serait égal voire même supérieur au taux préférentiel; de toute évidence, une marge importante n'était donc pas possible. » À la même époque, l'inspecteur général a appris que la banque tentait de tirer d'importants honoraires de ses opérations de banque d'investissement sans accroître son bilan. Sur ce point, M. Macpherson a conclu ce qui suit :

> À notre avis, en mai [1985], ces trois facteurs clés devaient produire des résultats satisfaisants dans un très court délai. Je crois que nous avons précisé aussi clairement que possible que nous estimions que les délais tiraient à leur fin et que le portefeuille ne permettait pas bien davantage de justifier la constatation des revenus; nous avons demandé à la banque si elle serait même en mesure de continuer d'attirer et de conserver les dépôts de détail, compte tenu du coût qu'elle devait assumer et nous avons sérieusement mis en doute la capacité de la banque de toucher des honoraires sans ajouter des éléments au côté de l'actif de son bilan [...] (Traduction)

Les discussions susmentionnées ont eu lieu en mai ce qui, bien sûr, était déjà très tard pour la Norbanque et pour une reconnaissance par les instances de réglementation de la gravité de la situation de la banque. Voici une question qui a été posée par l'avocat de la Commission à M. Macpherson et la réponse de ce dernier :

> Q. Je crois comprendre que ce n'était pas la première fois en mai 1985 que l'on vous exposait cette stratégie; vous étiez au courant de cette stratégie et vous disiez à la banque que les délais tiraient à leur fin?
>
> R. Oui, Monsieur. (Traduction)

En réponse à une question visant à savoir quand l'inspecteur général avait été mis au courant des détails du programme, M. Macpherson a précisé ce qui suit : « Je crois qu'en 1983 nous étions disposés à suivre l'évolution de la banque pour tenter de traverser cette période ». Toutefois, il a clairement précisé qu'à son avis le BIGB n'avait pas avisé précisément la banque qu'il se réservait le droit de mettre un terme à l'utilisation de ces tactiques de survie « [...] avant peut-être [...] le mois de mai 1985 ».

> Q. La banque allègue qu'elle a été induite en erreur, que vous étiez d'accord avec l'emploi de la stratégie et que tout à coup vous y avez mis un terme.
>
> R. Cela est peut-être son point de vue; toutefois, je crois que, en examinant les divers rapports d'inspection, nous avons continué de constater des faits qui nous inquiétaient, en ce qui concerne la croissance de la banque, la politique relative aux provisions, la dépendance à l'égard des revenus autres que d'intérêts et les autres difficultés diverses que nous signalions régulièrement à la haute direction. (Traduction)

Une série de notes de service rédigées au sein du BIGB nous indiquent que cet organisme s'est lentement rendu compte de la véritable importance des stratégies d'arrangements et de la nécessité de mettre un frein à leur utilisation. Voici un extrait d'une note datée d'avril 1984 : « Il est évident que la banque a désespérément besoin de revenus; toute méthode comptable qui permettra de démontrer leur existence sera utilisée. » Le BIGB n'aurait donc pas dû être surpris de découvrir l'affaire de l'annulation de la contrepassation des intérêts dont il a été question ci-dessus.

Il s'est produit d'autres cas où le BIGB n'a pas réagi à des renseignements inquiétants ou encore a omis de se renseigner. Par exemple, le BIGB a rapporté que M. Prisco lui avait affirmé en mai 1981 que « la qualité des prêts demeure élevée ». Cette affirmation n'est pas conforme au témoignage de M. Prisco relativement à la situation de la banque. Peut-être cette affirmation est-elle la conclusion tirée par un

agent du BIGB à la suite d'une discussion portant sur un prêt particulier; l'évaluation faite par M. Prisco de la situation du portefeuille de prêts n'a pas été contestée par l'avocat du BIGB au moment du contre-interrogatoire. Quoi qu'il en soit, en 1982, après le début de la récession, l'inspection annuelle du BIGB a révélé que les vérificateurs estimaient qu'il y avait eu détérioration de la situation des prêts et que M. Prisco croyait qu'il devait y avoir un resserrement à ce niveau. À l'occasion d'une visite effectuée en octobre 1982, M. Grant a posé des questions sur les méthodes de comptabilisation des revenus de la banque et sur le fait que celle-ci n'avait pas ajusté la valeur des garanties pour tenir compte de la détérioration de l'économie. Bien que M. MacPherson ait eu visité la banque le 1er octobre 1982 et appris qu'un haut dirigeant avait fait un « examen approfondi » du portefeuille de prêts et que la banque était convaincue que le « portefeuille ne contient plus aucune surprise », il ne semble pas avoir été très surpris des conclusions auxquelles en est arrivé M. Grant trois semaines après. À cet égard, il a seulement écrit sur le rapport de M. Grant ce qui suit : « Quant à la BCC, on peut douter de la mesure dans laquelle la comptabilisation des revenus a été effectuée ».

Le BIGB était également au courant du concept de la valeur future appliqué aux transactions d'Epicon. Bien que l'inspecteur général ait témoigné que, selon lui, les ventes effectuées par Epicon constituaient des ventes commerciales normales qui confirmaient ces valeurs, les dossiers du BIGB indiquent qu'il a été fait état au début de 1984 d'un important échange de biens immobiliers avec une compagnie de fiducie, qui avait nécessité un financement bancaire important. Vers la fin de 1984, le BIGB a appris qu'environ 25 pour 100 des dispositions d'Epicon avaient été effectuées au moyen d'échanges et que « les ventes pures et simples avaient permis une réduction du portefeuille d'environ 25 pour 100 ». En vérité, comme nous l'avons vu plus haut, les transferts effectués par Epicon, par voie d'échanges ou de ventes, ont été principalement financés par la banque. Quoiqu'il en soit, les faits figurant dans les dossiers du BIGB, même s'ils ne reflètent pas tous les éléments de la situation véritable, auraient dû amener l'organisme à examiner de plus près les activités d'Epicon.

Il convient de signaler que le BIGB a initialement manifesté un certain scepticisme à l'égard des stratégies d'arrangements et de « dilution » adoptées par la banque. Voici un extrait d'une note datée d'octobre 1983 :

> Ces approches présentent toutes deux des problèmes. La restructuration des éléments d'actif non productifs peut être plus longue que ce qui est prévu ou nécessiter davantage de provisions que celles déjà établies. Il faut faire preuve

de beaucoup de jugement lorsqu'on décide du moment où un prêt peut être reclassé dans la catégorie des prêts à jour, ce qui peut s'accompagner du « recouvrement » d'un montant substantiel d'intérêts non comptabilisés auparavant. En effet, si ce prêt redevenait en difficulté, en étant non productif ou en devant faire l'objet d'une provision, la direction pourrait être critiquée.

La dilution effectuée dans le cadre de l'approche de la croissance rapide (approximativement 40 pour 100) visant à résoudre les problèmes de la banque exige que celle-ci porte de bien meilleurs jugements en matière de crédit qu'elle ne l'a fait par le passé. Il faut également reconnaître que la croissance antérieure de la banque a eu lieu au cours d'une période où il y avait une croissance rapide des prêts consentis par toutes les banques, surtout en Alberta et en Colombie-Britannique. À l'occasion de notre récent voyage dans l'Ouest, nous avons eu l'impression dans l'ensemble que de telles conditions ne sont pas sur le point de se représenter et que, en particulier, la reprise de l'économie de l'Alberta continuera d'être lente. (Traduction)

De nombreuses préoccupations similaires figurent dans les dossiers. Il est clair que le BIGB s'inquiétait depuis 1982 au sujet de l'établissement de provisions pour pertes sur prêts et du traitement comptable des revenus. Il savait que la banque cherchait activement à conclure des arrangements et qu'elle avait besoin désespérément de revenus. Il savait que la direction fondait la comptabilisation des revenus sur des facteurs intangibles comme « des changements dans un avenir prochain ». Et il savait que la banque avait tendance à consentir des prêts importants. Toutefois, il ne semblait pas connaître l'incidence de tous ces facteurs sous forme de chiffres concrets. Le BIGB n'a jamais tenté (jusqu'à l'été 1985) de mettre en oeuvre une stratégie quelconque pour exposer en détail ses préoccupations. Il n'a pas effectué de suivi adéquat, comme l'absence d'une suite cohérente de données sur des sujets précis permet de le constater. La banque était petite et vulnérable. Lorsqu'elle a adopté son importante stratégie d'arrangements, il aurait certainement été avisé que les instances de réglementation exigent des renseignements détaillés, oppportuns et particuliers à la banque pour évaluer sa stratégie plutôt que de se contenter de renseignements décousus. C'est là un point particulièrement important lorsqu'une banque dépend largement d'un très grand nombre d'arrangements; c'était le cas de la Norbanque, où un nombre important de prêts étaient visés par des arrangements. De même, le BIGB n'a pas réussi au cours de ses visites d'inspection, pour une raison qui nous échappe, à découvrir l'existence des rapports de M. McLeod qui indiquaient clairement la détérioration de la situation du portefeuille de prêts. Cependant l'inspecteur général a témoigné que, durant toutes ces années jusqu'en mai 1985, le BIGB ne s'est jamais aperçu de la situation délicate du portefeuille de prêts. Il a reconnu que le BIGB devait avoir obtenu des indications en ce sens à compter de 1982 et à mesure que la récession s'envenimait et que les

problèmes relatifs aux prêts de la banque se multipliaient, mais il a néanmoins affirmé ce qui suit :

> Nous n'étions pas en mesure de mesurer cela [...] mais nous pouvions le sentir dans certains cas en particulier qui sont venus à notre connaissance [...] Enfin, lorsque l'année 1985 est arrivée, nous avons commencé à obtenir des renseignements plus précis. Nous pouvions voir que la banque luttait plus visiblement pour survivre. Les jeux étaient faits. Nous avons enfin reconnu l'ampleur du préjudice causé au portefeuille [...] (Traduction)

Tout ce qui précède semble reconnaître indirectement l'efficacité d'une certaine forme de vérification ou d'inspection sur place effectuée au moins une fois de temps en temps dans certaines banques. Le 25 mai 1984, l'inspecteur général a envoyé au ministre des Finances un rapport dans lequel il déclare ceci : « j'ai procédé la semaine dernière à l'inspection de la Norbanque et je suis convaincu que la situation financière de la banque est saine ». Lorsqu'il a été interrogé au sujet de ce rapport, l'inspecteur général a répondu ce qui suit :

> Je soupçonne, et je ne peux que soupçonner, Monsieur Sopinka, que, si nous avions envoyé une équipe d'agents de crédit expérimentés de la banque, des banques, nous aurions obtenu un rapport beaucoup plus dur que ce que j'aurais pu croire à ce moment-là. Ce sont là des hypothèses. (Traduction)

En fait, l'inspecteur général s'était fié en grande partie, sinon totalement, à l'approbation par les vérificateurs des états financiers de la banque pour les exercices 1983 et 1984. Il a affirmé que « ce que les vérificateurs nous ont dit nous a rassuré » et qu'il a « certainement été guidé par les comptables dans cette affaire ». Dans le mémoire présenté à la Commission d'enquête, le BIGB attribue l'échec du système tripartite d'inspection et de réglementation aux vérificateurs qui, selon l'organisme, ne se sont pas acquittés adéquatement de leur fonctions. Le mémoire fait souvent référence à des cas où le BIGB a demandé des assurances aux vérificateurs et il semble que la position générale adoptée soit la suivante :

> Jusqu'à l'été 1985, le BIGB avait accepté la certification des vérificateurs externes comme une assurance que les éléments d'actif figurant au bilan de la banque étaient réalistes. Ultérieurement, d'autres assurances précises leur ont été demandées au cours des visites d'inspection [...] Cependant, étant de plus en plus sceptique, M. Macpherson a mis en doute, en juin 1985, l'approbation par les vérificateurs externes des états financiers de 1984 [...] Même à cette date tardive, Clarkson Gordon n'avait pas de réserve à formuler.
>
> Comme on le sait maintenant [...] le scepticisme du BIGB n'était pas sans fondement. (Traduction)

Le débat a été réduit à un désaccord entre deux des éléments du système tripartite, le BIGB soutenant que les vérificateurs n'avaient pas été

dignes de la confiance qu'il leur avait témoignée et les vérificateurs affirmant que le BIGB ne les avait même pas informés de cette responsabilité qu'il leur reconnaissait. Mais le BIGB n'a pas toujours été conséquent avec sa position. Comme nous l'avons déjà vu, l'inspecteur général n'a pas appuyé M. Mackenzie quand celui-ci a eu un différend avec la direction sur la question du contenu des états financiers de 1984. Il n'a pas mis en doute la validité des états finaux, même s'il savait très bien qu'il existait une importante divergence d'opinions entre les vérificateurs et la direction quant à la fidélité des états financiers établis par cette dernière. Comment l'inspecteur général pouvait-il ensuite se fier aveuglément à ces états financiers pour trouver la réponse à toutes ses interrogations au sujet de la banque?

Le BIGB a également fait preuve d'inconséquence dans ses rapports avec les représentants du souscripteur, Wood Gundy, en ce qui concerne la situation de la banque avant qu'elle ne lance une émission de titres faisant appel public à l'épargne. L'inspecteur général n'a pas renvoyé les représentants du souscripteur aux vérificateurs pour aucune de leurs questions sur la situation financière de la banque, mais il a plutôt décidé d'y répondre lui-même ou par l'entremise de son personnel. Les réponses données portaient à la fois sur des questions détaillées et sur des conclusions générales. D'après les éléments de preuve recueillis par la Commission d'enquête, il n'a pas été mentionné que le BIGB renvoyait Wood Gundy aux vérificateurs, ni que l'organisme se fiait aux conclusions de ces derniers.

Tout comme les vérificateurs, l'inspecteur général avait pris l'habitude d'accepter les décisions et les attentes de la direction. La même situation s'est produite à la BCC, comme il a déjà été dit. Par exemple, l'inspecteur général en était venu à accepter les arrangements d'une durée indéterminée pris par la direction (comme l'avaient fait les vérificateurs), peut-être parce qu'il reconnaissait intérieurement l'existence implicite ou nécessaire d'une échéance, sans jamais toutefois informer ouvertement la direction de sa façon de penser. Il est clair que la stratégie d'arrangements a été approuvée à un moment où il semblait n'y avoir d'autre solution raisonnable, pour une banque qui faisait face à une dure et longue récession et dont la situation était sans issue, que d'accepter l'inévitable et de se rendre à la liquidation. Le plan de la direction, si on en réunit tous les éléments, consistait à trouver un arrangement pour éviter les pertes, à miser sur l'emprunteur, à espérer le retour de la prospérité et une remontée des industries cycliques, en ce qui touche principalement les prêts dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie, et à traduire de façon générale la stratégie d'arrangements dans la comptabilité de la banque de la façon qui pouvait le plus susciter

la confiance dans l'établissement, tout en demeurant conséquente à l'égard des principes comptables applicables. Cependant, l'inspecteur général n'a jamais répondu à la question précise de savoir pourquoi il avait approuvé ces stratégies d'arrangements sans dire à la banque, à ce moment-là ou suffisamment tôt par la suite, qu'un programme de ce genre visant à retarder la réduction de la valeur des prêts dans les états financiers et à protéger les revenus inscrits dans ces états ne pouvait durer indéfiniment. Voici l'explication qui a été donnée :

> Mais cela impliquait entre autres qu'il y avait un certain report dans la constatation des valeurs marchandes et dans le processus d'établissement de provisions. À mon avis, un tel report ne pouvait se produire que pendant une période de temps relativement courte. Mais deux ou trois ans plus tard, le même genre de stratégie était encore appliqué à des éléments d'actif semblables pour la plupart et aucune provision n'avait été établie; il fallait donc que la situation change. Comme je l'ai déjà dit, cet écart entre les valeurs marchandes et les valeurs intrinsèques, quel que soit le nom qu'on leur donne, devait diminuer alors qu'il ne diminuait pas. Le marché ne se relevait pas rapidement pour justifier ces valeurs anticipées et il fallait faire quelque chose. (Traduction)

Avec le recul, il est facile de constater l'erreur. Mais il n'est pas aussi facile de déterminer ce que les instances de réglementation auraient dû faire plutôt, puisqu'elles dépendaient du système tripartite de réglementation, dont le premier élément est la direction et le second, les vérificateurs externes, qui doivent approuver les états financiers des banques. De plus, il est vrai que la stratégie d'arrangements était au moins partiellement valable. Faisant face à une grave récession dans tout son secteur d'exploitation (sauf pour une nouvelle ramification en Ontario), que pouvait faire la Norbanque à part essayer de prendre des arrangements à l'égard de ses mauvaises créances? Cette stratégie est toutefois devenue imprudente lorsqu'elle a été appliquée à une proportion élevée des prêts de la banque, souvent en cherchant par la suite à protéger les éléments d'actif et l'état des revenus, et non pas en ayant comme objectif premier d'effectuer un rétablissement important grâce aux efforts et aux fonds investis dans les mauvaises créances.

Le déroulement des événements a fait qu'il a fallu imposer un délai précis au programme d'arrangements. En réalité, ce délai découlait bien sûr de la nécessité de reconnaître l'insolvabilité de la banque, qui était devenue si évidente. Le système de surveillance par accord tacite a été transformé en système d'accord tacite concernant l'insolvabilité. En effet, lorsque les signes d'insolvabilité sont devenus trop évidents pour qu'il soit impossible de ne pas les voir, les instances de réglementation, la Banque du Canada et le ministère des Finances se sont enfin rendu compte à peu près en même temps, alors qu'il ne leur restait d'autre

choix, que la fin était arrivée. Bien sûr, à ce moment-là, toutes les personnes touchées ont commencé à se demander comment on en était arrivé là et pourquoi cet épisode avait pu durer si longtemps pour se terminer ainsi et nuire de la sorte à une grande partie des personnes concernées.

Le programme d'arrangements n'a pas causé la perte de la banque; il n'a que retardé sa chute. La culpabilité de ceux qui ont permis l'application de ce programme, à commencer par l'administration, n'est pas une question sur laquelle doit se prononcer la Commission. Nous ne faisons que déterminer les conditions qui ont contribué à la faillite, et le programme d'arrrangements n'a contribué qu'à retarder l'inévitable. M. Kennett discute de ces questions de façon très franche dans la conversation qui suit :

> Q. [...] Ma deuxième question n'est pas tout à fait sans pertinence, et la voici : étant donné la condition des affaires dont nous venons juste de discuter, y a-t-il un système de réglementation qui aurait pu sauver la banque dès 1982 et, si oui, quel est-il?
>
> R. Tel que vous formulez la question, il n'y en a aucun, à mon avis. Les jeux étaient faits. Étant donné la longue et grave récession, la banque était emprisonnée par la structure et la concentration de ses éléments d'actif, et rien n'aurait pu la sauver, sauf une reprise économique importante.
>
> Une reprise économique aurait pu la sauver si nous avions eu ce que je pourrais appeler un cycle d'affaires normal; elle aurait remonté la pente en-dedans de délais acceptables; mais, dans ce cas-là, nous n'étions pas en présence d'un cycle d'affaires normal.
>
> Le problème a pris naissance pendant une période de prospérité prolongée accompagnée d'une montée de l'inflation et ensuite d'une forte spéculation sur le marché de l'immobilier en Alberta, après quoi est venue une récession très dure qui est devenue une récession très longue qui, compte tenu de ce qui arrive actuellement aux prix du pétrole, peut se prolonger davantage. Je pense que la réponse est qu'aucun système de surveillance et de réglementation n'aurait pu sauver la banque à partir de 1982.
>
> Q. Ma dernière question : nous avons entendu dire beaucoup de choses et utiliser des qualificatifs très variés au sujet des stratégies, des plans, des programmes, des mécanismes, des procédures, etc. que la Banque et la BCC avaient adoptés. En évaluant le fonctionnement de ces plans et programmes et leur acceptabilité pour le système bancaire canadien dans son ensemble, les instances de réglementation ont-elles été influencées par le fait que, si l'économie de l'Alberta s'était redressée en 83 et 84, la banque aurait probablement repris le dessus? Cela était-il un facteur dont vous avez tenu compte en permettant ou en n'interdisant pas certaines de ces mesures?
>
> R. Cela a certainement joué, et je parlerai pour moi-même, Monsieur, en disant que je le pense personnellement. Ce fut un facteur qui nous a influencés pour ce qui est d'en arriver à ces constatations. (Traduction)

De toute évidence, deux événements ont coïncidé. Le premier, c'est le fait que la Norbanque a tout simplement manqué de liquidités. La banque mettait dans sa caisse des reconnaissances de dettes qui ne pouvaient être exercées alors qu'en même temps elle sortait le peu d'argent liquide qui y restait pour payer ses frais d'exploitation. À la longue, le puits s'est asséché. Cela s'est produit environ au moment où la direction a fait des confessions à l'inspecteur général, le 20 juillet 1985. Une suite d'événements semblables avait amené la BCC à faire elle aussi des confessions le 14 mars. Le second événement a été la mise en oeuvre par l'inspecteur général de mesures visant à obtenir une connaissance de première main de la situation du portefeuille de prêts de la Norbanque. La paralysie économique de la banque a alors été mise au grand jour et les choses se sont déroulées très rapidement au BIGB à compter de ce moment jusqu'à la prise de la décision finale et à la nomination du curateur, le 1er septembre 1985.

Il n'y a pratiquement rien dans la preuve documentaire et testimoniale, soumise dans le cadre de la présente enquête qui indique que la décision prise vers la fin du mois d'août de nommer le curateur était erronée ou qu'elle aurait pu par la suite être renversée. Le fait qu'elle aurait dû être prise plus tôt est maintenant évident, même s'il ne l'était peut-être pas pour ceux qui étaient enchevêtrés dans les événements de l'été 1985. Le refus de la direction de la banque de voir fermer son établissement peut se comprendre, et le zèle dont elle ont fait preuve ainsi que les efforts qu'elle a déployés jusqu'à la toute fin pour la maintenir en exploitation ne peuvent, en soi, être critiqués. Mais, comme il a été noté plus haut, puisque ce zèle et ces efforts ont amené la banque au-delà des limites de la prudence comptable et bancaire et de ce qui est acceptable, d'autres questions se posent. Tout cela étant dit, il ressort d'un examen très détaillé des nombreux éléments de preuve que le BIGB ne s'est pas dans les faits servi assez tôt de ses pouvoirs légaux et de ses pouvoirs d'enquête pour tenter de trouver une solution au problème. Dès la fin de l'exercice financier 1984 et peut-être même au cours de l'exercice 1983, les inspecteurs avaient en leur possession des preuves suffisantes pour provoquer la fermeture de la banque avant qu'elle ne cause de préjudice aux nombreuses entreprises et personnes qui traiteraient avec elle.

6. La Banque du Canada et les ministres

Les considérations relatives à ces deux entités sont presque les mêmes pour les deux banques. Les faits saillants ont été exposés dans le chapitre qui porte sur la BCC. La Commission en arrive aux mêmes conclusions au sujet des rôles respectifs de ces entités que celles de la

partie qui porte sur la BCC; aussi, ne reviendrons-nous que brièvement sur ces rôles.

La ministre d'État (Finances) avait pris connaissance d'informations encourageantes au sujet de la Norbanque à la lecture du rapport de l'inspecteur général de septembre 1984. En mars 1985, l'inspecteur général a également fait rapport sur la vérification rigoureuse de 1984 et sur l'amélioration de la situation nette de la banque. La ministre a été mise au courant de la stratégie d'arrangements en juin et des valeurs futures en août 1985. En se basant sur les entretiens qui ont eu lieu aux mois de juillet et d'août avec la direction de la Norbanque sur l'impossibilité d'opérer une fusion et sur les renseignements reçus de l'inspecteur général par suite de l'évaluation du portefeuille de prêts par le BIGB, la ministre a décidé de fermer la banque. Peu d'indices laissent croire que la Norbanque a été fermée afin que le gouvernement subisse d'un seul coup les pressions politiques suscitées par la faillite des deux banques. En termes simples, la banque était insolvable et il n'existait aucune solution pratique à ce problème. Ces faits sont confirmés par l'analyse détaillée des prêts faite ensuite par le curateur. La ministre a pris la bonne décision et n'aurait normalement pas pu agir plus tôt, étant donné les renseignements fournis par le BIGB, sur lesquels les deux ministres étaient justifiés de se fonder dans les circonstances.

Le rôle de la Banque du Canada a été décrit tout au long du présent document. Les considérations relatives à cet organisme mentionnées en rapport avec la BCC s'appliquent également à la Norbanque. Il en va de même des commentaires formulés précédemment.

Chapitre 6

Recommandations

A. Introduction – Le système tripartite

B. Structure de l'appareil réglementaire de surveillance des banques

1. Regroupement des instances de réglementation fédérales
2. Bureaux des instances de réglementation
3. Personnel de l'organisme de réglementation
4. Financement de l'organisme de réglementation
5. Comité consultatif

C. Gestion interne des banques

1. Structure et composition du conseil d'administration
2. Norme de prudence et obligations fiduciaires des administrateurs
3. Responsabilité criminelle des administrateurs
4. Comité de vérification
5. Qualités des gestionnaires
6. Système interne d'inspection

D. Vérificateurs et vérification des banques

1. Nomination des vérificateurs
2. Communications entre le vérificateur et les instances fédérales de réglementation
3. Principes comptables
   a. *Principes comptables généralement reconnus (PCGR)*
   b. *Évaluation des prêts*
   c. *Provisions pour pertes sur prêts*
   d. *Traitement comptable des pertes sur prêts*

e. Comptabilisation des intérêts courus ou capitalisés et des honoraires

E. Pouvoirs de réglementation et surveillance

1. Introduction

2. Constitution et octroi de permis

3. Normes d'information

a. Classification des prêts

b. Prêts inexécutés

c. Divulgation des stratégies d'arrangements

d. Principaux éléments d'un système de détection avancée

4. Divers types de surveillance

5. Inspections sur place

6. Inspections annuelles

7. Ordonnances de cessation d'activité

8. Évaluation de l'actif

9. Remplacement des administrateurs et des dirigeants

10. Contrôle des transactions d'initiés

11. Réglementation des pratiques en matière de prêts

a. Concentration des prêts à un même emprunteur ou à des emprunteurs associés

b. Prêts par région et par secteur

c. Stratégie d'arrangements (workouts)

12. Rapports des organismes de contrôle et de réglementation étrangers

F. Programmes d'aide aux banques

1. Introduction

2. Compétence et responsabilités des institutions

3. Élements d'un programme d'aide aux banques

G. Réglementation des valeurs mobilières et information à leur sujet

H. Divers

1. Rôle des instances de réglementation à titre de liquidateur
2. Avances de trésorerie
3. Couverture de l'assurance-dépôts
4. Droits d'intenter des poursuites contre une banque et autres questions

Chapitre 6

Recommandations

A. Introduction — Le système tripartite

La Commission a été chargée d'enquêter sur les causes de la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque et de recommander à l'égard de la réglementation les changements qu'elle juge nécessaires à la lumière des éléments de preuve et des mémoires. Les deux banques soumises à l'enquête représentent par leur actif moins de 1 pour 100 du système bancaire canadien. De toute évidence, les grandes banques du système ne sont pas exposées aux mêmes risques graves que ceux auxquels la BCC et la Norbanque ont dû faire face. Les enseignements que l'on peut tirer de l'exposé et des constatations qui précèdent touchent principalement l'efficacité des rouages de la réglementation et des organismes qui en sont chargés et auxquels incombe la surveillance des banques, ainsi que la filière des responsabilités au sein de cet appareil. Les questions générales concernant le système bancaire canadien et l'appareil qui est chargé de le réglementer, la propriété des établissements financiers canadiens, la distinction entre les activités bancaires et les autres activités financières, la création de sociétés de portefeuille bancaire et les changements connexes qu'il serait souhaitable d'apporter aux institutions financières canadiennes débordent le cadre du mandat de la Commission.

La question fondamentale à trancher est celle de savoir si une banque est différente d'une autre entreprise commerciale sur le plan de l'intervention du gouvernement en cas de faillite. Si la banque est considérée comme un établissement quasi public, semblable à une entreprise de services publics, alors la réponse n'est pas la même que si elle est considérée simplement comme une entreprise commerciale privée. Tout récemment, cette question a fait l'objet d'un débat aux États-Unis et ce débat a monté d'un cran. En supposant que l'intérêt public dans le système bancaire est tel qu'il fasse une distinction entre une banque et une société commerciale ordinaire dans le secteur privé, encore est-il permis de séparer les banques en deux groupes, l'un dont

les membres seraient considérés comme essentiels au bien-être de la société, donc rangés dans une catégorie de banques « sans risque », et l'autre, en tant qu'entreprises commerciales privées ordinaires, regroupant toutes les autres banques. Permettre aux investisseurs de placer de l'argent dans une banque sans qu'ils sachent à quelle catégorie cet établissement appartient soulève une grave question d'équité. Par ailleurs, comme ceux qui investissent dans les banques savent qu'aucun établissement bancaire ne sera rangé dans la catégorie idéale dite « sans risque », à moins qu'une menace immédiate de faillite ne rende la chose nécessaire, ils investiront dans les banques en prenant autant de risques que dans le cas de toute autre industrie. Le secteur bancaire comporterait alors un double risque. Le premier serait que l'investisseur choisisse une banque de la mauvaise catégorie et le second, que la banque choisie fasse faillite, soit le risque normal. Toutefois, la situation n'est pas aussi extraordinaire ou injuste qu'il ne pourrait le sembler du fait que, dans les programmes de soutien des « banques essentielles », le détenteur d'une partie du capital, terme dont il sera donné plus loin une définition générale, perd sa mise de fonds dès la première manche du sauvetage. Si la banque en difficulté appartient à la catégorie de celles qui « ne feront pas l'objet d'un sauvetage », dans ce cas également ce détenteur perd son investissement selon que la réorganisation de la banque peut se faire par des moyens privés et selon l'importance de cette réorganisation. Dans les deux cas, le déposant est assuré de sorte que sa perte dépend de l'importance de son dépôt (sauf lorsque celui-ci est confié à une banque qui, par la suite, est visée par un programme de soutien, comme on le verra plus loin dans le présent chapitre).

Le Canada est doté d'un processus rudimentaire et plutôt primitif en matière de choix des banques destinées à faire l'objet d'un sauvetage. Dans le cas de la BCC et de la Norbanque, ce choix a été fait au niveau politique, les ministres responsables, avec l'autorisation préalable du gouvernement, ayant convenu de venir à la rescousse d'une banque et, plus tard, d'abandonner l'autre à son propre sort. Aux États-Unis, une telle décision est d'ordre administratif et relève des organismes de réglementation. En Angleterre, la décision est prise derrière l'écran opaque de la Banque d'Angleterre, ce qui rend difficile de déterminer dans quelle mesure le gouvernement au pouvoir dicte à la banque centrale la décision de soutenir ou non une banque insolvable ou sur le point de le devenir.

La question des orientations politiques sous-tendant toutes ces considérations déborde largement le mandat de la Commission. L'application du système de réglementation en ce qui a trait à l'octroi

des chartes aux nouvelles banques et sa portée dans le cas de l'insolvabilité imminente dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment : a) le niveau de concurrence que le gouvernement souhaite maintenir dans le système bancaire; b) la nécessité de susciter la mise sur pied, au Canada, de banques proprement régionales ou à vocation locale de manière à offrir des services bancaires hors des grandes agglomérations; c) la position du gouvernement à l'égard de l'importance du système bancaire canadien sur le plan des relations internationales, laquelle peut aviver le désir de maintenir l'intégrité du système bancaire sur le plan national; et d) la nécessité, pour le gouvernement, d'adopter ou non, à l'égard de tous les déposants et investisseurs autres que les actionnaires d'une banque, une politique d'indemnisation universelle telle que les possibilités de sauvetage soient beaucoup plus grandes et qu'il soit beaucoup plus difficile de constituer de nouvelles banques.

Lorsqu'on a décrété que la BCC ferait l'objet d'un programme de sauvetage et que cette décision a été annoncée au public, il est devenu logiquement et sans doute politiquement inévitable que le gouvernement devrait maintenir la BCC à flot quoi qu'il en coûte, ou encore indemniser tous les déposants de la banque en cas de faillite. Par conséquent, ce à quoi cette crise a donné lieu n'est pas tant l'élaboration d'une politique d'indemnisation universelle des créanciers lésés par la faillite de la banque que la reconnaissance du fait que, si l'on décide de soutenir une banque, il faut presque inévitablement l'aider d'une manière ou d'une autre à surmonter la crise ou rembourser intégralement toutes les personnes qui subissent une perte dans la faillite, à l'exception des détenteurs d'une partie du capital, suivant l'acception générale de ce terme.

Tant que les banques sont des entreprises commerciales au sens prévu actuellement dans la *Loi sur les banques*, elles devraient être réglementées dans la mesure du possible comme étant mortelles, de la même manière que toute autre entreprise libre. Dans certaines circonstances, la société aura intérêt à laisser une banque faire faillite. C'est là un principe fondamental du commerce qui repose sur un système de mesures incitatives. S'il devait en être autrement, on n'aurait pas besoin de banques privées. Il en découle que le système d'inspection ne devrait pas être conçu de manière à sauver à tout prix toutes les banques de la faillite. L'organisme de surveillance ne devrait pas non plus être tout puissant et omniprésent de manière à remplacer effectivement la direction et à enlever à la banque tout esprit d'entreprise. Habituellement, la libre entreprise comporte un risque de faillite. Les banques ne devraient pas faire exception à cette règle. Le système de réglementation doit, dans la mesure du possible, protéger contre les

abus et l'incompétence les personnes qui traitent avec la banque. Ces dernières, peu importe à quel titre elles traitent avec la banque, doivent assumer une certaine part de responsabilité pour la conduite raisonnable de leurs propres affaires. Il est également nécessaire d'établir un équilibre entre le coût d'un système de réglementation et les risques que l'on peut laisser courir à la société. Il s'agit d'un équilibre que l'on recherche depuis longtemps au Canada ainsi que dans d'autres pays et les recommandations qui suivent sont proposées dans l'espoir qu'un équilibre raisonnable entre ces risques et les mesures de protection de la société pourra être rétabli dans le cas de la législation bancaire.

Dans son travail d'élaboration de recommandations visant à modifier le système de réglementation, la Commission a supposé que les politiques existantes, qu'elles soient expresses ou énoncées par déduction, demeureront en vigueur dans un avenir prévisible. Par conséquent, on suppose que le système de surveillance confidentielle qui s'applique aux banques à l'heure actuelle sera maintenu et que, si les circonstances s'y prêtent, le gouvernement en place pourra décider de venir à la rescousse d'une banque en difficulté s'il juge que la poursuite des activités de cette dernière est nécessaire et souhaitable dans l'intérêt du public. D'autres banques pourront être appelées à disparaître par voie de fusion ou de liquidation ou, cas très rare, par simple renonciation à leur charte.

Avant d'aborder la structure à donner au système de surveillance confidentielle des banques, il convient d'examiner les divers niveaux de surveillance. De nombreux témoignages ont porté sur le contraste qui ressort sur le plan de réglementation des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis en dépit de la similitude qui existe entre les établissements financiers de ces deux pays. Comme on peut le voir à l'annexe B du présent rapport, le système britannique, dont s'inspirait à l'origine l'organisme de réglementation canadien, est un organe de la banque centrale, la Banque d'Angleterre. Le personnel d'inspection de cette dernière est restreint. Le concept de l'inspection est fondé sur la pression morale qu'exerce l'organisme de réglementation et sur la confiance de celui-ci à l'égard de la direction et des vérificateurs externes pour ce qui est des renseignements dont il a besoin sur les activités de la banque. Il s'agit d'un système économique qui semble avoir bien servi les intéressés, du moins jusqu'à tout récemment. Depuis le début des années 1970, le nombre de faillites n'a cessé d'augmenter et ce problème a connu son point culminant dans la faillite importante et coûteuse survenue en 1984; cet état de fait a entraîné la remise en question du concept en vigueur au sein du service d'inspection de la banque centrale.

Bon nombre des recommandations faites par un comité de révision de la Banque d'Angleterre en 1985 et publiées par la suite dans un livre blanc révèlent une tendance vers un processus d'observation plus poussée au sein du service de surveillance des banques de la banque centrale, du moins dans les cas où les inspecteurs attribuent à la banque visée une cote insatisfaisante. Si les propositions faites au Royaume-Uni sont adoptées, elles auront pour effet de séparer au moins partiellement le service de surveillance des banques des autres services de la banque centrale. Elles auront également pour effet de rapprocher l'orientation et les méthodes propres à ce pays de celles qu'on observe aux États-Unis en matière d'inspection bancaire. La Commission d'enquête a repris dans ses recommandations les propositions du comité du Royaume-Uni qui étaient de nature à compléter et à renforcer le système canadien.

Les procédures de surveillance de la banque fédérale des États-Unis ont une tendance administrative beaucoup plus marquée et ne subissent guère les interventions politiques du pouvoir exécutif ou législatif. L'inspection des banques est une opération confidentielle et fondée sur les principes bancaires de prudence comme au Royaume-Uni, mais pour obtenir les renseignements dont on a besoin à ce sujet, on ne compte ni sur la direction ni sur les vérificateurs externes. En fait, ces derniers interviennent rarement dans le processus. Par l'entremise de son propre personnel, l'inspecteur public vérifie sur place le portefeuille de prêts, les pratiques de gestion des prêts et les principes comptables appliqués par la direction dans la préparation des états financiers de la banque. C'est là une entreprise de grande envergure et très coûteuse, bien qu'une partie du coût au niveau fédéral soit couverte par un droit qui est perçu des banques elles-mêmes. Toute proportion gardée, ce coût est de plusieurs fois supérieur à celui du système canadien dont les frais sont acquittés de la même manière.

La répartition des pouvoirs entre le fédéral et les États en vertu de la Constitution est assez semblable à ce qu'on retrouve au Canada entre le fédéral et les provinces. La différence marquée se situe au niveau de la prolifération des organismes fédéraux chargés de la surveillance des banques, au sein desquels on observe quelques chevauchements et une certaine confusion quant aux responsabilités de chacun. De même, plusieurs États ont-ils des organismes de surveillance. Au moyen d'une association quasi officielle, les organismes fédéraux ont atténué les frictions qu'engendrent ces rouages complexes, bien qu'un expert américain les ait qualifiés, dans son témoignage devant la Commission, de « dispositif Rube Goldberg qu'il ne souhaiterait à personne » (traduction). Les rapports qui existent entre les organismes de réglementation fédéraux et les banques constituées par les États sont

d'ordre contractuel. Les banques des États qui désirent se prévaloir des services fédéraux comme l'assurance-dépôts s'assujettissent volontairement à la surveillance fédérale comme condition du régime. L'inspection fédérale et celle de l'État à l'égard de ses banques sont coordonnées à demi officiellement, mais efficacement, semble-t-il.

Étant donné que le système de surveillance des États-Unis coûte très cher et en raison de la taille relativement restreinte de l'industrie bancaire canadienne, il n'est pas recommandé d'appliquer au système canadien certaines des caractéristiques de la méthode d'inspection sur place pratiquée aux des États-Unis. La Commission conclut que, d'après les éléments de preuve, le principe fondamental actuel du système tripartite, tel que décrit au chapitre 3, devrait être retenu. Un changement radical n'est pas indiqué. Les lacunes que ces faillites ont fait ressortir appellent les nombreux changements qui sont proposés plus loin, mais ni un retour à l'ancien système anglais, ni l'adoption du système américain de la méthode directe et immédiate ne sont recommandés. Plusieurs éléments du système de réglementation fédéral des États-Unis et certaines propositions du livre blanc du Royaume-Uni pourraient être adoptés dans notre pays et ceux-ci sont d'ailleurs recommandés plus loin; cependant, dans son examen des causes de la faillite d'un petit pourcentage du système bancaire canadien, la Commission n'a rien relevé qui justifie l'adoption d'un système de réglementation fondamentalement différent. En réalité, il s'agit plutôt de voir comment on pourrait améliorer le système actuel et insuffler à l'organisme de réglementation la volonté de répondre aux signaux d'alerte.

Dans l'élaboration de ses recommandations, la Commission a supposé que la structure existante des marchés financiers et la conception globale du cadre réglementaire appliquable aux établissements financiers demeureront telles quelles au Canada. Il y a simplement trop d'incertitude en ce qui concerne l'avenir des institutions financières canadiennes, y compris le maintien de la structure des « quatre piliers », l'incidence du projet de libéralisation des échanges de biens et services et le développement des marchés financiers internationaux, pour que nous puissions fonder nos recommandations sur les résultats des nombreuses études et propositions récentes, lesquels ne sont pour le moment que conjectures.

En plus des éléments de preuve relatifs aux activités de la BCC et de la Norbanque, la Commission a examiné un nombre considérable d'études privées et gouvernementales sur les établissements financiers du Canada et sur le cadre réglementaire à l'intérieur duquel ils évoluent. Bien que certains rapports ne traitent que d'établissements autres que

les banques, plusieurs présentent une analyse détaillée de la surveillance réglementaire qui est exercée sur ces dernières et sur les autres établissements financiers. La lecture de ces rapports a permis à la Commission de se mettre au fait des projets actuels de modification législative. Les études et les mesures législatives qui ont été examinées sont les suivantes :

1. Interim Report of the Royal Commission to Inquire Into and Report Upon the Affairs of the Home Bank of Canada, 1924.

2. Report of the Royal Commission on Banking and Currency in Canada (1933) (Commission MacMillan).

3. Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (1964) (Commission Porter).

4. La réglementation des institutions financières : propositions à considérer, ministère des Finances (avril 1985) (Livre vert).

5. Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), soumis au ministre d'État (Finances), (avril 1985) (Rapport Wyman).

6. Rapport sur la Banque commerciale du Canada, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes (juin 1985).

7. « Les institutions financières du Canada », rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, concernant un document intitulé « La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer » (novembre 1985).

8. Le groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario — rapport final (décembre 1985) (Rapport Dupré).

9. Rapport : teneur du projet de loi C-79, *Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières*, troisième rapport, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (décembre 1985).

10. Une étude visant à évaluer les activités et mandats actuels du Bureau de l'inspecteur général des banques (avril 1986), préparée par Coopers & Lybrand pour le compte du ministère des Finances.

11. Projet de modifications à la *Loi sur les compagnies de prêt*, la *Loi sur les compagnies de fiducie*, la *Loi sur les banques* et la *Loi sur les banques d'épargne du Québec* à l'égard de certaines questions réglementaires (avril 1986) (projet de loi C-103).

12. Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier, seizième rapport, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 1er mai 1986.

13. Financial Institutions in Transition: An Analysis and Commentary on Recent Proposals for Reform of Canadian Financial Institutions, prepared by Clarkson Gordon/Woods Gordon.

14. Report of the Committee Set up to Consider the System of Banking Supervision (U.K.) (rapport Leigh-Pemberton, juin 1985).

15. White Paper on Banking Supervision (U.K.) (Cmnd. 9695, December, 1985).

16. Blue Print for Reform: The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services (July, 1984) (rapport Bush).

17. Continental Illinois National Bank: Report of an Inquiry into its Federal Supervision and Assistance.

18. Staff Report to the Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, H.R., 99 Cong. (1st Session) July, 1985.

B. Structure de l'appareil réglementaire de surveillance des banques

1. Regroupement des instances de réglementation fédérales

L'organisation du système fédéral de réglementation des activités bancaires a fait l'objet d'une brève analyse dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier en 1964. Ce rapport ne portait pas principalement sur l'examen des portefeuilles de prêts, sur la comptabilité bancaire ni sur les autres questions associées aux faillites de banques. La publication du Livre vert sur la réglementation des institutions financières canadiennes en avril 1985, soit après la mise en place du programme de soutien de la

BCC, a relancé le débat sur la réglementation du secteur bancaire. Dans ce document, il est proposé de regrouper les fonctions de surveillance des compagnies de fiducie et de prêt, qui incombent actuellement au surintendant des assurances, et celles du BIGB. Dans sa réponse aux propositions contenues dans le Livre vert, le comité permanent de la Chambre des communes est allé plus loin et a recommandé de fusionner le BIGB, le Département des assurances et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) en un seul organisme qui se chargerait des activités de surveillance, de réglementation et d'assurance relatives aux compagnies d'assurance, aux compagnies fédérales de fiducie et de prêt et aux banques. Le comité du Sénat s'est toutefois opposé au principe d'un «organisme de réglementation unique et tout-puissant» et il a recommandé le maintien du système de réglementation existant.

Il existe cinq solutions de rechange à l'actuel système de surveillance des banques au Canada :

1. Maintenir le Bureau de l'inspecteur général à titre de responsable de la réglementation relevant du ministre des Finances et exerçant des fonctions distinctes de celles qui ont trait aux activités de la banque centrale et aux assurances, et peut-être renforcer la filière des responsabilités en instituant un conseil d'administration indépendant ou un autre mécanisme analogue de régie interne.

2. Intégrer les fonctions de surveillance des banques, exercées par l'inspecteur général, aux activités de la Banque du Canada et doter le conseil d'administration de cette dernière d'un comité qui serait chargé de superviser l'exécution de ces fonctions.

3. Créer un super-organisme de réglementation qui aurait compétence sur les banques ainsi que sur les compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt, conformément aux recommandations du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes.

4. Adopter un modèle commercial de réglementation en mettant sur pied un système national de divulgation qui permettrait de contrôler la distribution et la vente des titres bancaires de la même manière que pour toute autre entreprise commerciale.

5. Regrouper les fonctions de surveillance de l'inspecteur général et celles de la SADC. En qualité d'organisme chargé d'assurer les dépôts du public, la SADC déterminerait par ses propres activités de surveillance l'importance des risques auxquels elle est exposée.

La Commission a pris connaissance de nombreux témoignages et plaidoiries sur la structure fondamentale de la réglementation bancaire. En outre, bon nombre des participants à l'enquête lui ont remis des mémoires sur la question. La seule conclusion qu'on puisse tirer des documents examinés est qu'aucune position majoritaire nette ne s'est encore imposée. Nous avons examiné toutes les solutions de rechange, mais aucune ne semble faire l'unanimité chez les principaux intervenants du secteur financier canadien. Par ailleurs, il est reconnu que le maintien d'une pluralité d'organismes de surveillance risque d'occasionner des coûts inutiles de même qu'un chevauchement des activités de réglementation.

La première solution de rechange, il est vrai, a gagné la faveur de certains. La Banque royale du Canada a conclu qu'il vaudrait mieux ne pas fusionner les services du BIGB à ceux du surintendant des assurances ni à ceux de la SADC. Plusieurs des vérificateurs d'expérience appelés à témoigner au cours de l'enquête se sont également prononcés en faveur de la première solution, soit celle de maintenir à titre d'entités distinctes les services d'inspection, d'assurance et de banque centrale. Pour sa part, le ministre des Finances est d'avis que les fonctions de l'inspecteur général et du surintendant des assurances doivent être regroupées et que l'appareil réglementaire actuel doit demeurer intact.

En dépit de ces diverses opinions, l'appareil réglementaire actuel ne permet nettement pas d'éviter les dépenses considérables que peut entraîner une crise grave au sein du système bancaire canadien. Le principal obstacle n'est pas l'absence de systèmes efficaces de collecte des renseignements, mais plutôt le défaut de l'inspecteur général de réagir aux signaux reçus. La question qu'il faut se poser est donc la suivante : comment peut-on modifier le système actuel de manière à inculquer aux intéressés la motivation et la volonté nécessaires pour intervenir en temps opportun de façon à réduire au minimum les risques courus par les déposants et les investisseurs, de même que les dépenses publiques associées à la liquidation d'une banque? De toute évidence, le système en place ne permet tout simplement pas de le faire et il ne suffirait probablement pas non plus de regrouper les fonctions du surintendant des assurances et celles de l'inspecteur général pour obtenir de meilleurs résultats.

La restructuration du BIGB en vue d'incorporer un conseil d'administration indépendant est une autre solution à rejeter. En effet, il serait difficile d'attirer des personnes dont l'expérience et la compétence permettraient au BIGB de mieux remplir son mandat et qui pourraient,

sans s'exposer à des conflits d'intérêts, consacrer le temps et les efforts nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Le choix de banquiers exerçant leur profession poserait, bien entendu, un grave problème de conflit d'intérêts dans la mesure où ils prendraient connaissance des informations émanant d'établissements financiers assujettis à la réglementation. Les représentants des autres organismes fédéraux de réglementation du secteur financier ne s'exposeraient pas à ce genre de conflit, mais devraient exercer des fonctions de surveillance qui n'ont rien à voir avec leurs responsabilités principales. Le milieu des affaires serait sans aucun doute le secteur le plus susceptible de fournir des candidats à un conseil de surveillance. Toutefois, il serait difficile de trouver des personnes dont l'expérience constituerait un atout sur le plan de la surveillance des banques. Les dirigeants du milieu des affaires et du secteur professionnel ne seraient vraisemblablement pas intéressés à siéger à temps partiel au sein d'un tel conseil d'administration en raison surtout du fait que sa participation à l'élaboration des politiques serait très limitée.

Personne ne s'est prononcé en faveur de la deuxième solution de rechange dans les mémoires et les dépositions présentés à l'enquête. Les grandes banques étaient partagées à l'idée de fusionner le principal organisme de réglementation et la Banque du Canada, tandis que l'Association des banquiers canadiens (ABC) n'entendait pas faire de recommandation en ce sens. De son côté, le ministre des Finances, par la voix de son avocat, n'a pas recommandé cette fusion. Dans sa déposition, le gouverneur de la Banque du Canada a mentionné que la fonction de surveillance des banques et le rôle de conseiller en matière de politique monétaire auprès du gouvernement du Canada étaient peut-être incompatibles. Pourtant, la Banque du Canada et le principal organisme de réglementation des banques communiquent régulièrement entre eux et doivent entretenir un climat de collaboration très harmonieux. La Banque du Canada exige des banques à charte divers détails sur leurs activités. En qualité d'agent financier du gouvernement du Canada, elle examine ces activités dans le cadre de ses fonctions de surveillance de la politique monétaire et de gestion de la dette nationale. En vertu des dispositions du régime réglementaire actuel, la Banque du Canada doit demander l'avis de l'inspecteur général concernant la solvabilité des banques avant de décider s'il y a lieu de continuer d'accorder des crédits de trésorerie. Elle doit également obtenir de l'inspecteur général des renseignements sur la valeur des biens qu'elle doit accepter en garantie, en vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, pour couvrir les prêts à court terme qu'elle consent aux banques en qualité de prêteur de dernier recours. Les événements qui ont entouré la faillite de la BCC et de la Norbanque témoignent de la nécessité, pour la Banque du Canada, d'obtenir à cet égard des avis et des informations

concernant les membres du secteur bancaire. Avec le regroupement des activités de surveillance et d'octroi de crédits de trésorerie, il n'y aurait pas eu cette correspondance presque ridicule entre l'inspecteur général et la Banque du Canada au sujet de la solvabilité de ces deux banques le 1er septembre 1985.

En dépit des avantages que comporte le regroupement des activités de réglementation au sein de la banque centrale, il n'en reste pas moins que les opérations de la Banque du Canada, décrites au chapitre 3, semblent axées principalement sur l'élaboration de la politique monétaire, la prestation de conseils en la matière au gouvernement du Canada et la gestion de la dette nationale. Les fonctions de réglementation et de banque centrale semblent avoir très peu d'objectifs communs et ne semblent guère pouvoir se compléter les unes les autres. À vrai dire, comme le gouverneur de la Banque du Canada et d'autres personnes l'ont souligné dans leurs dépositions et leurs mémoires, le regroupement de ces activités sous une même autorité pourrait très bien engendrer des conflits d'intérêts. Enfin, on ne saurait passer sous silence le peu d'enthousiasme que cette solution suscite chez les dirigeants des institutions bancaires, tant publiques que privées. Bien que la Banque d'Angleterre, au Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, le Federal Reserve Board, aux États-Unis, aient procédé sans conséquences trop fâcheuses au regroupement des fonctions de banque centrale et de réglementation (pour de plus amples informations sur ces systèmes, voir l'annexe B), les éléments de preuve réunis à l'occasion de l'enquête ne laissent entrevoir aucune raison qui puisse justifier pleinement une restructuration analogue du système canadien de réglementation des banques. Il importe de mentionner qu'on a recommandé récemment au Royaume-Uni de dissocier partiellement les activités d'inspection et de banque centrale de la Banque d'Angleterre. Le rapport Leigh-Pemberton et le Livre blanc du gouvernement sur la surveillance des opérations bancaires recommandaient la création d'un comité semi-autonome qui serait chargé de conseiller le gouverneur au sujet de la surveillance des opérations bancaires. Il s'agit en réalité d'un compromis entre la volonté de séparer les activités d'inspection des opérations de banque centrale et le désir de maintenir le degré traditionnel de concentration des pouvoirs au sein de la Banque d'Angleterre. L'expérience des États-Unis sur ce plan n'est guère plus convaincante. Par le truchement des Federal Reserve Banks, organismes oeuvrant à l'échelle régionale, le Federal Reserve Board joue le rôle de prêteur de dernier recours et de banque centrale chargée de conseiller le gouvernement sur les questions financières et la politique monétaire. Il réglemente également, en se fondant sur les résultats des inspections sur place, les activités des banques à charte d'État qui font partie du

système de réserve fédéral. Il faut cependant retenir qu'aux États-Unis, la fonction principale d'inspection des banques à charte fédérale incombe non seulement à la banque centrale américaine, mais aussi et principalement à l'*OCC* (Office of the Comptroller of the Currency). De son côté, la Federal Deposit Insurance Corporation (*FDIC*) surveille les banques d'État qui ne sont pas membres du système de réserve fédéral, mais qui choisissent d'adhérer au régime d'assurance de la *FDIC*. Le chevauchement entre les opérations de banque centrale et les fonctions d'inspection et de réglementation n'est donc pas aussi marqué qu'on pourrait le croire à première vue. Il existe néanmoins trois groupes fédéraux d'inspection, dont celui qui relève de la banque centrale américaine, le *FRB*.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les divers intervenants étaient tous portés, à l'aube de la crise de la BCC en mars 1985, à percevoir la Banque du Canada comme le principal organisme central chargé de réorganiser la banque et de protéger l'ensemble du secteur bancaire. Toutefois, la Banque du Canada ne possédait ni le mandat législatif ni le personnel nécessaire pour concevoir et mettre en oeuvre un programme de sauvetage. De même, elle n'aurait pas pu superviser la liquidation des deux banques. La banque centrale connaissait déjà sa part de problèmes comme premier créancier nanti des banques en question. Aussi ne recommandons-nous pas de rapatrier à la Banque du Canada les fonctions principales de réglementation des banques qu'exerce actuellement le BIGB.

Le mandat de la Commission d'enquête ne l'a pas amenée à examiner tous les aspects qu'il faudrait prendre en considération pour établir le bien-fondé de la troisième solution de rechange, soit la création d'un super-organisme fédéral chargé de surveiller, de réglementer et de contrôler l'ensemble des établissements financiers. La Commission a cependant découvert certaines considérations d'ordre pratique qui semblent militer contre la concentration en un même organisme des fonctions de réglementation des activités bancaires essentielles et des autres activités qui, nonobstant leur caractère financier, sont tout à fait étrangères au domaine bancaire et qui touchent des entreprises comme les compagnies d'assurance. Cette opération soulève également certaines questions constitutionnelles et d'autres points importants touchant les politiques fédérales-provinciales relatives au partage d'un domaine de gestion où les initiatives fédérales et provinciales font de plus en plus double emploi. Nous ne ferons donc aucune recommandation à ce sujet, compte tenu du mandat limité de la Commission d'enquête. Toutefois, il convient de souligner qu'aucun des nombreux éléments de preuve réunis ne vient appuyer cette troisième solution de rechange.

La quatrième solution de rechange consiste à passer d'une surveillance confidentielle et prudente, soit le principe fondamental de la réglementation bancaire au Canada, à un régime de surveillance et de réglementation des activités bancaires qui se fonde sur un système de divulgation axé sur le commerce des valeurs mobilières. Cette question déborde également le mandat de la Commission. Les questions constitutionnelles et les autres aspects associés à la souscription et à l'administration des valeurs mobilières à l'échelle nationale sont à la fois complexes, vastes et importants. En outre, ils n'ont pas été examinés par la Commission. Le problème fait présentement l'objet d'un débat approfondi aux États-Unis, mais aucune solution définitive n'a encore pris forme.

Pour ce qui est de la cinquième solution de rechange, il existe un précédent au sein de la Federal Deposit Insurance Corporation (*FDIC*) aux États-Unis. Comme nous le verrons à l'annexe B, la *FDIC* est un volet important et bien en vue du système de réglementation fédéral et elle s'occupe surtout de l'assurance des dépôts effectués dans les banques à charte fédérale et, à titre facultatif, dans les banques à charte d'État. La *FDIC* a mis sur pied un imposant service d'inspection regroupant environ 1 500 inspecteurs qui assurent la bonne marche du système de surveillance sur place dans quelque 9 000 banques d'État. La *FDIC* joue également, dans les cas d'insolvabilité, le rôle de liquidateur des banques qu'elle est chargée d'assurer, quelle que soit l'autorité dont émane leur charte. En outre, elle est l'âme dirigeante des programmes de sauvetage aux fins desquels elle-même surtout et les organismes fédéraux doivent déterminer si les banques visées sont «essentielles». Comme il n'y a pas autant d'organismes fédéraux qui s'occupent des divers volets du contrôle des activités bancaires au Canada, la situation est beaucoup plus simple et les propositions avancées par la Commission ne modifient à peu près pas la structure en place. Comme nous l'avons dit plus tôt, notre recommandation s'appuie sur l'acceptation fondamentale de l'actuel système tripartite de surveillance confidentielle des banques, les méthodes employées et le rôle des divers intervenants devant être modifiés selon les modalités qui suivent.

Après avoir débattu la question à fond, la Commission a conclu que, même si les organismes et les ministères fédéraux n'appuient pas cette orientation, la solution de rechange la plus logique consisterait à intégrer le BIGB, avec tous ses pouvoirs, son organisation et son personnel, à la SADC pour y former un nouveau service d'inspection. Cette solution est la seule à offrir le double avantage d'être efficace et de fournir une structure qui serait sensible aux signaux émis par une

banque en difficulté. Il est proposé de donner à ce nouvel organisme le nom de Commission d'assurance-dépôts du Canada (CADC).

Il va de soi que ce nouvel organisme de réglementation et d'assurance devrait être investi des mêmes pouvoirs de réglementation que le BIGB. Il serait également appelé à exercer d'autres pouvoirs de réglementation, ce dont nous discuterons plus loin à l'occasion de l'examen de questions et problèmes divers. Comme l'existence, la structure et les niveaux de financement de la fonction d'assurance dépassent le mandat de la Commission d'enquête, l'examen de cette solution de rechange a été fait en présupposant que l'actuel régime d'assurance-dépôts resterait inchangé. Le regroupement des activités de réglementation et d'assurance-dépôts éliminerait les conflits d'intérêts qu'engendrerait la deuxième proposition envisagée. Par ailleurs, en permettant à l'assureur de se protéger efficacement grâce à la surveillance confidentielle des banques assurées, cette solution tient compte des instincts naturels de l'homme et y fait appel. Elle reconnaît notamment que l'assureur est animé de la volonté de donner suite aux informations qu'il reçoit dans le but de réduire au minimum les risques auxquels l'expose toute faillite. Or, on a justement déploré l'absence de cette volonté d'agir au sein des organismes qui composent le système de réglementation en place.

Il est normal, semble-t-il, qu'il incombe avant tout à l'assureur de déterminer à quel moment il faut cesser de consentir des avances de trésorerie et à quel moment il faut entreprendre les procédures de liquidation, avec les conséquences que celles-ci comportent sur le plan de l'assurance. Même si nous recommandons certains changements au régime actuel, il faut retenir que, en vertu des articles 27 et 29 de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, la SADC peut, en invoquant la *Loi sur les liquidations*, demander qu'on désigne un liquidateur ou jouer ce rôle elle-même. À vrai dire, la SADC n'a jamais tenu le rôle de liquidateur. Elle faisait plutôt nommer un vérificateur-liquidateur par l'entremise des tribunaux ou encore elle agissait comme liquidateur de fait lorsqu'il était plus économique d'écouler les éléments d'actif et d'amener la banque à renoncer à sa charte au lieu de procéder à une liquidation en bonne et due forme. Ainsi, la loi actuelle prévoit-elle deux façons de traiter le cas d'une banque apparemment insolvable. Si l'insolvabilité ne fait aucun doute, l'assureur a maintenant le droit d'amorcer le processus de liquidation de son propre chef. Si l'insolvabilité est douteuse ou si, pour une raison quelconque, il est préférable sur le plan politique de ne pas recourir à ce procédé du reste parfaitement légal, on peut renvoyer la question au ministre des Finances au moyen d'une recommandation de l'inspecteur général visant la nomination d'un

curateur et peut-être la mise en train des procédures de liquidation. On se retrouve ainsi avec une forme brute et peu pratique du système bancaire « essentiel » que les États-Unis emploient conformément à la loi sur la *FDIC*. Aux États-Unis, par contre, le processus décisionnel relatif à la dissolution d'une banque se situe sur le plan administratif et non politique.

Compte tenu des aspects sous-jacents des recommandations visant à regrouper les activités de réglementation et d'assurance, la Commission est d'avis que le nouvel organisme de réglementation doit être dirigé et administré par un petit groupe de personnes dont la compétence est reconnue. Comme nous le verrons un peu plus loin, la CADC assumerait la tâche de l'inspecteur général qui consiste à approuver les prospectus en vue de l'émission de titres bancaires en vertu de la *Loi sur les banques*. Il ne s'agit pas tant d'une fonction stratégique que d'une mesure de protection d'ordre administratif permettant de s'assurer que les acheteurs de titres bancaires disposent de toutes les informations pertinentes pour prendre leurs décisions en matière d'investissement. Soit dit en passant, les commissions provinciales des valeurs mobilières jouent un rôle équivalent. La fonction de surveillance des banques est également une fonction de protection qui n'a guère à voir avec l'élaboration des politiques. Par conséquent, l'organisme de surveillance s'occupe principalement d'administrer les politiques d'ordre administratif précisées en détail dans la *Loi sur les banques*. Ces fonctions sont difficilement compatibles avec la formule de la société d'État à vocation stratégique, dirigée par des administrateurs à temps partiel. C'est pourquoi nous recommandons de créer une commission de surveillance à vocation opérationnelle, qui se compose de trois membres à plein temps, nommés pour une période fixe par voie de décret.

Les mêmes intérêts qui inciteraient la SADC à faire diligence dans l'application des règles de prudence aux opérations bancaires pourraient, dans certaines situations, l'amener à négliger les intérêts collectifs auxquels d'autres formules permettraient de veiller. L'article 11 de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* autorise la SADC à se servir des fonds publics à titre de capital de risque seulement pour diminuer un risque couru par elle. La loi constitutive de l'organisme assureur qui serait chargé des principales fonctions de réglementation ne devrait pas comporter de restriction semblable quant à l'aide à offrir aux banques en difficulté. Elle devrait plutôt prévoir que la CADC, au moment d'assurer un établissement de dépôt, et de décider si elle doit faire appel à ses pouvoirs de réglementation en ce qui concerne ledit établissement et de quelle manière y faire appel, ainsi que de déterminer s'il y a lieu de recommander au ministre la liquidation de cet

établissement ou la cessation de ses activités, doit tenir compte d'une foule de facteurs, y compris l'intérêt national dans la stabilité du système bancaire et les pertes auxquelles elle s'expose. De cette façon, le « critère de banque essentielle » serait officiellement intégré dans le système à titre de principe distinct du traitement administratif des graves problèmes de liquidités et de solvabilité que peut éprouver une banque.

Recommandation 1

Nous recommandons que les fonctions de surveillance exercées actuellement par le BIGB soient fusionnées aux fonctions de la SADC de façon à former un nouvel organisme : la Commission d'assurance-dépôts du Canada.

Recommandation 2

Nous recommandons que l'organisme de réglementation soit une commission composée de trois membres nommés par voie de décret au poste de commissaire à plein temps pour un mandat d'au moins cinq ans, selon la période qui sera retenue. La loi constitutive devrait prévoir qu'un de ces membres soit un dirigeant de banque possédant au moins dix années d'expérience dans la haute direction, qu'un deuxième soit comptable et ait au moins cinq années d'expérience dans le domaine de la vérification bancaire et que le troisième soit un spécialiste de l'assurance possédant au moins cinq années d'expérience au sein de la haute direction, ou encore une personne oeuvrant dans le milieu des affaires ou dans le secteur professionnel ou occupant un poste de la haute direction dans l'administration gouvernementale. Le président de la Commission devrait être nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans, renouvelable pour la même période. Il devrait également occuper le poste de chef de direction. Le président devrait rendre compte de ses activités au ministre des Finances ou à son mandataire, le ministre d'État (Finances).

Recommandation 3

Nous recommandons que le nouvel organisme soit tenu, au moment d'exercer ses pouvoirs de réglementation en ce qui a trait à la situation financière et à la survie d'une banque, de prendre en considération tous les facteurs qui touchent les intérêts du public.

2. Bureaux des instances de réglementation

À l'heure actuelle, les bureaux de l'inspecteur général se trouvent à Ottawa. Toutefois, les principaux centres d'activité bancaire sont situés ailleurs. Aux termes de l'article 4 de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, la SADC doit installer son administration centrale à Ottawa, mais elle peut avoir des bureaux régionaux. Tous les intervenants qui se sont penchés sur la question de l'emplacement des bureaux des instances de réglementation, y compris le BIGB, le ministre des Finances et quelques-unes des principales banques à charte, ont recommandé la création de bureaux régionaux. La maison Coopers & Lybrand est arrivée à la même conclusion dans son étude globale sur les rouages du BIGB. Aux États-Unis, l'organisme de réglementation est décentralisé.

Recommandation 4

Nous recommandons que la loi constitutive de l'organisme de réglementation reprenne la politique énoncée à l'article 4 de la* Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.** ***L'administration centrale du principal organisme de réglementation des banques devrait demeurer à Ottawa pour faciliter les rapports entre ce dernier et les instances gouvernementales et la Banque du Canada. Toutefois, l'organisme de réglementation devrait être autorisé par la loi à ouvrir des bureaux régionaux n'importe où au pays de manière à pouvoir exécuter plus facilement ses tâches d'inspection et de surveillance.

3. Personnel de l'organisme de réglementation

La Commission a reçu des mémoires traitant en détail de la dotation des postes de l'organisme de réglementation des banques. Beaucoup estiment que l'effectif actuel du BIGB est insuffisant pour exercer un contrôle efficace sur les nombreuses banques des annexes A et B. Pour remédier à ce problème, l'Association des banquiers canadiens, le BIGB lui-même et d'autres parties ont proposé d'accroître l'effectif de l'organisme de réglementation en lui adjoignant des banquiers et des agents de crédit, des vérificateurs, des analystes financiers, des évaluateurs, des économistes et des statisticiens. Dans son rapport sur le BIGB, la maison Coopers & Lybrand recommande de porter l'effectif de ce dernier de 42 à 73 personnes. D'après les mémoires présentés à la Commission, il semble que cette augmentation d'effectif ait été approuvée et qu'on ait entrepris d'embaucher des personnes possédant l'expérience nécessaire. Pour sa part, la SADC, qui

a augmenté sensiblement son effectif au cours des dernières années, compte présentement environ 25 employés. Cet organisme assureur, qui a acquis une compétence certaine dans le domaine de la gestion des actifs bancaires, bénéficie des conseils d'un comité de spécialistes de l'immobilier.

Depuis les événements du 14 mars 1985, l'inspecteur général, tout comme les banques elles-mêmes, reconnaît la nécessité d'examiner sur place, de temps à autre, les dossiers de crédit des banques. Tous ceux qui ont joué un rôle dans les événements conduisant à la fermeture de la BCC, y compris les grandes banques qui ont participé au programme de soutien, ont souligné ce passage du système traditionnel de surveillance du Royaume-Uni à un système se rapprochant de celui des États-Unis. On pourrait interpréter ce geste comme un rajustement permanent au système tripartite de surveillance et de réglementation, du moins dans le cas des banques de moindre envergure ou des banques nouvelles dont le portefeuille de prêts n'est pas toujours diversifié. Ce changement devrait influer sur la taille de l'effectif de l'organisme de réglementation et sur l'éventail des compétences qu'il regroupe.

De l'avis de la Commission, il est essentiel que les compétences dont il vient d'être fait mention se retrouvent en permanence dans l'effectif de l'organisme de réglementation. Toutefois, il n'est pas nécessaire de combler tous les besoins en personnel de l'organisme par la nomination de personnes à des postes permanents. Il se peut, par exemple, que le BIGB ne puisse retenir à plein temps les services de gestionnaires ou de dirigeants d'expérience. À l'heure actuelle, les employés du BIGB sont assujettis aux lignes directrices de la Commission de la Fonction publique et les salaires assortis aux catégories qui nous occupent ne sont pas toujours concurrentiels avec ceux qu'offre le milieu financier. Dans leurs témoignages, les dirigeants de banques canadiennes et les employés des organismes de réglementation américains ont reconnu qu'il était difficile de recruter de tels spécialistes et de les garder au sein du personnel chargé de la réglementation. Le BIGB a maintenant accès à un programme d'échange de cadres de la Commission de la Fonction publique, en vertu duquel des personnes d'expérience du secteur privé sont détachées provisoirement dans le secteur public. Dans les mémoires présentés à l'enquête, on recommandait le maintien et l'élargissement de ce programme. Par ailleurs, d'autres types d'échange avec le secteur privé sont déjà en cours ou ont été recommandés. De son côté, le BIGB a recours aux programmes de formation parrainés par l'Association des banquiers canadiens, par les banques canadiennes et américaines et par les organismes de réglementation étrangers (américains surtout). Le ministre des Finances a

également mentionné qu'on est sur le point de mettre en oeuvre un programme d'échange de cadres qui permettrait de détacher temporairement des membres permanents de la haute direction de l'organisme de réglementation à des entreprises du secteur privé pour fins de formation et, en contrepartie, d'affecter des cadres du secteur privé à l'organisme de réglementation. Dans le rapport Leigh-Pemberton, on recommande également l'adoption d'un programme de détachement bilatéral pour le système britannique. Récemment, on a réuni des spécialistes du crédit bancaire à la retraite pour aider le BIGB dans l'examen des prêts. Les membres de ce groupe sont embauchés en vertu de contrats de services personnels pour entreprendre des évaluations spéciales de crédit. Cette forme de recrutement des compétences nécessaires offre le double avantage de puiser à une réserve effective de telles compétences et de s'adresser à des personnes libres de tout conflit d'intérêts.

On reconnaît la nécessité d'accroître l'effectif des services de réglementation, d'en améliorer le degré de compétence et de faire preuve d'une plus grande souplesse dans les activités de dotation. Cette opération devrait viser avant tout à mettre sur pied une petite équipe de spécialistes de la réglementation, soutenus par un groupe de personnes indépendantes et compétentes pour les besoins de l'inspection des banques. Les détachements bilatéraux entre les services de réglementation et les banques profiteraient aux deux parties. À cette fin, il faudrait augmenter le nombre d'employés permanents et de personnes embauchées à contrat pour exécuter certaines tâches.

Recommandation 5

Nous recommandons que l'effectif d'inspecteurs de l'organisme de réglementation soit augmenté par le recrutement de vérificateurs et d'agents de crédit possédant les qualités et l'expérience requises. Il importe d'améliorer le degré de compétence du personnel en place en lui donnant accès aux programmes de formation appropriés, qu'ils soient mis sur pied par l'organisme de réglementation ou offerts par le secteur privé ou par des organismes de réglementation étrangers. Il y aurait également lieu d'avoir un programme d'échange d'employés et de cadres, qui fonctionnerait par voie de détachements bilatéraux ou par d'autres arrangements conclus entre l'organisme de réglementation et les banques réglementées, de même qu'un programme courant permettant de retenir les services d'agents de crédit et de vérificateurs à titre temporaire ou à intervalles réguliers en vue de l'examen des prêts bancaires et des autres éléments d'actif. Lorsqu'il est impossible de recourir aux services de personnes en poste,

l'organisme de réglementation devrait embaucher des spécialistes retraités du domaine bancaire.

4. Financement de l'organisme de réglementation

À l'heure actuelle, le coût du service d'inspection du BIGB est couvert par les droits qui sont exigés des banques. Or, la Commission n'a reçu aucune suggestion visant à modifier ce mode de financement. Le service d'inspection vise sans aucun doute à veiller aux intérêts de la collectivité, en lui garantissant des pratiques bancaires sûres, et aussi à ceux des banques elles-mêmes. Le coût de ce service a toujours été à la charge du système bancaire, même si c'est le Conseil du Trésor qui en détermine l'effectif et l'échelle des traitements du personnel qui y est affecté. C'est peut-être ce système qui joue le rôle de freins et de contrepoids entre l'organisme de réglementation et le Conseil du Trésor dans l'établissement du niveau approprié des effectifs. La Commission ne recommande aucun changement sur ce plan. En maintenant le système tripartite de surveillance confidentielle, il est possible d'éliminer les coûts importants qu'entraîne la formule américaine de surveillance sur place. En outre, le secteur bancaire peut continuer d'assumer lui-même le coût des activités de surveillance. Parmi les éléments de preuve réunis, rien ne semble justifier l'abandon du système actuel de financement de l'assurance-dépôts. De plus, comme nous l'avons mentionné au début, dans l'étude des questions ressortissant à la Commission, on suppose que l'actuel régime d'assurance-dépôts est maintenu.

Recommandation 6

Nous recommandons le maintien du système actuel selon lequel le coût de l'assurance-dépôts et de la surveillance des banques est couvert par les droits exigés des établissements financiers qui bénéficient de ces services.

Il est raisonnable de penser que, lorsqu'il aura intégré dans son organisation le personnel et les fonctions de réglementation du BIGB et qu'il se sera restructuré, l'organisme de réglementation pourra juger opportun d'exercer lui-même, en appliquant le principe de la surveillance prudente (modifié suivant nos recommandations), les fonctions d'inspection et d'administration auprès de tous les établissements qui relèvent de la compétence du Parlement et de tous ceux qui relèvent des provinces qui auront conclu avec la SADC une entente prévoyant pour ces établissements des services d'assurance et d'inspection. Le mode d'organisation qui est recommandé permettrait la prise en charge de ces responsabilités supplémentaires.

5. Comité consultatif

L'organisme de réglementation, constitué de la façon décrite dans les sections précédentes, jouera un rôle important dans le maintien de la vitalité et de la stabilité du secteur bancaire canadien. Cet organisme devra cependant être attentif aux exigences et aux réalités du secteur bancaire dans ses efforts en vue de s'adapter aux besoins de la collectivité et des intérêts du Canada sur le marché bancaire international.

Compte tenu de la métamorphose rapide que subit le secteur des services financiers et de la mise au point de nouveaux instruments de placement, il est peu probable que l'organisme de réglementation puisse, par ses propres moyens, se tenir pleinement au fait des nouveautés dans ce secteur. Une fois qu'on aura mis en place les rouages essentiels du système d'inspection et de vérification externe, conformément aux recommandations qui suivent, il y aurait lieu de mettre sur pied un comité consultatif chargé de seconder l'organisme de réglementation dans l'exécution de ses tâches. Bien qu'aucun des rapports examinés par la Commission ne recommande la création d'un tel comité, certaines banques et d'autres parties ont suggéré la création d'un organe consultatif de quelque sorte. L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a informé la Commission qu'il avait créé, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens et le BIGB, un groupe d'étude chargé de rédiger un document exposant le bien-fondé des principes et des pratiques comptables observés par les banques canadiennes. Les vérificateurs appelés à témoigner ont fait état de la nécessité de poursuivre sans relâche l'élaboration de nouveaux principes de comptabilité et de vérification en vue d'améliorer l'administration des opérations bancaires et la surveillance des banques. La Commission abonde en ce sens et recommande la mise sur pied d'un comité consultatif qui ferait partie intégrante de l'organisme de réglementation et qui offrirait en permanence son aide et ses conseils, en particulier pour la préparation et l'adoption de lignes directrices techniques et pour le règlement des nombreuses divergences qui surviennent dans l'application des principes de comptabilité aux opérations bancaires et à la vérification des banques.

Le comité consultatif devrait se composer de représentants du secteur bancaire, y compris des gestionnaires, des vérificateurs et des inspecteurs internes, du secteur de la vérification et du secteur juridique. Il pourrait également compter des représentants de l'ensemble de la collectivité. Par ailleurs, ses membres devraient être nommés par voie de décret. Dans le cadre de ses fonctions, le comité consultatif devrait

répondre aux questions que lui poserait l'organisme de réglementation et faire de son propre chef des recommandations concernant la réglementation des banques, les divers volets du système de surveillance et les principes comptables qui s'appliquent aux établissements de dépôt ou à l'exercice général des fonctions qui sont conférées à l'organisme de réglementation en vertu de la loi. Outre les questions particulières que nous recommandons de renvoyer au comité, les responsabilités générales de ce dernier devraient comprendre l'élaboration de lignes directrices applicables aux systèmes de comptabilité, de contrôle et de vérification bancaires, l'établissement de normes de vérification bancaire, la mise au point de systèmes de détection anticipée pour les organismes de réglementation et les banques, de même que l'information des organismes de réglementation au sujet des nouveautés qui surviennent dans le secteur des services financiers.

Le comité consultatif devrait disposer du personnel nécessaire à l'exécution de ses tâches ou pouvoir, au besoin, recourir aux ressources humaines dont il a besoin.

Recommandation 7

Nous recommandons la création d'un comité consultatif composé de dirigeants de banques, de vérificateurs, d'inspecteurs et de comptables internes, d'avocats et de représentants de l'ensemble de la collectivité, et chargé d'aider à la préparation de lignes directrices uniformes en matière de comptabilité bancaire, de contrôle interne et de vérification, à la mise au point de systèmes de détection anticipée et d'autres procédés ainsi qu'à l'amélioration des états financiers, et de fournir des renseignements à jour à l'organisme de réglementation concernant le secteur des services financiers. Les membres du comité devraient être nommés par voie de décret à des postes à temps partiel. Le comité devrait disposer du personnel requis ou pouvoir, au besoin, recourir aux ressources humaines dont il a besoin.

C. Gestion interne des banques

1. Structure et composition du conseil d'administration

Actuellement, la *Loi sur les banques* est très peu exigeante quant à la composition et à la structure du conseil d'administration des banques. Il suffit, pour être administrateur, d'avoir plus de dix-huit ans, d'être sain d'esprit, d'être une personne physique et de ne pas avoir le statut de

failli. Il est cependant interdit d'être administrateur ou directeur d'un autre établissement financier.

La Commission a entendu plusieurs propositions concernant la structure du conseil d'administration. L'une d'elles portait notamment que celui-ci soit tenu d'établir des comités pour s'occuper des questions délicates ou critiques comme les opérations conclues dans des conditions de conflit d'intérêts ou entre parties liées. Dans son rapport sur le Livre vert, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce recommande la création d'un comité de trois personnes pour examiner toutes les opérations comportant un lien de dépendance. Par contre, il est dit dans le rapport Dupré qu'un comité de ce genre ne saurait prévenir les abus en matière d'opérations entre parties liées.

La multiplication des comités au sein d'un conseil d'administration n'est pas nécessairement la bonne solution à des problèmes précis. S'il est question d'une opération comportant un lien de dépendance, le conseil paraît être l'organe le plus approprié pour en traiter et il en va de même pour les cas de conflit d'intérêts. Il y aurait certainement avantage à établir des lignes directrices régissant les opérations comportant un lien de dépendance et les conflits d'intérêts, mais il n'y a pas d'avantages évidents à déléguer la responsabilité de résoudre ces cas à un organisme dépendant du conseil d'administration.

Recommandation 8

Nous ne recommandons pas que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière à prescrire la création d'un comité dépendant du conseil d'administration et chargé d'examiner les opérations comportant un lien de dépendance et les cas de conflit d'intérêts.

D'après une autre proposition, plus pertinente celle-là, chaque fois que le conseil d'administration crée un comité, il devrait être tenu d'en communiquer le mandat à l'organisme fédéral de réglementation; celui-ci disposerait ainsi de critères précis lui permettant d'évaluer dans quelle mesure le comité s'acquitte de ses responsabilités.

Recommandation 9

Nous recommandons que, lorsque le conseil d'administration crée un comité, il soit tenu d'en communiquer le mandat à l'organisme fédéral de réglementation.

Tant l'inspecteur général que les administrateurs de la BCC et de la Norbanque ont exprimé l'avis que le président du conseil d'administration ne devrait pas cumuler cette fonction et celle de chef de direction de la banque. Cependant, toutes les grandes banques sont de l'avis contraire. D'un côté comme de l'autre, il y a des avantages. En effet, si le président du conseil est en même temps chef de direction de la banque, il détient de ce fait un pouvoir important au sein du conseil, ce qui peut lui permettre d'exercer des pressions indues sur les membres du conseil lorsque celui-ci est saisi d'une affaire mettant en cause la direction. Par contre, le conseil se trouve sans aucun doute plus en mesure de remplir son mandat s'il est dirigé par un président qui est également chef de direction de banque. La proposition ne vise pas, bien sûr, à exclure du conseil le chef de direction, mais tout simplement à l'empêcher d'en assumer en même temps la présidence. Bien que l'importance de cette question ne fasse pas de doute, la Commission n'a entendu aucun argument assez probant pour justifier une modification de la Loi.

Recommandation 10

Nous ne recommandons pas que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière à interdire le cumul des fonctions de chef de direction et de président du conseil d'administration d'une banque.

Outre cette question de la structure du conseil, celle de sa composition soulève des problèmes intéressants et importants, particulièrement dans un pays aussi grand et aussi diversifié que le Canada. La *Loi sur les banques* ne fournit aucune précision sur la représentation géographique et sur la représentation des principaux clients d'une banque. Au début, les règlements de la BCC conféraient aux actionnaires, moyennant l'assentiment de la banque, un droit de représentation au conseil d'administration, qui était proportionnel à la quantité d'actions détenues. Dans les grandes banques, par contre, aucun administrateur ne représente les intérêts de tel ou tel actionnaire en particulier.

La Commission a entendu de nombreux témoins qui ont déconseillé ce que, pour abréger les choses, nous appellerons « le mode d'organisation propre à la BCC » pour un conseil d'administration. Dans le Livre vert, de même que dans le mémoire du ministre d'État (Finances), il est proposé d'exiger des administrateurs qu'ils aient « les compétences, l'expérience et les qualités personnelles appropriées ». Pour sa part, le Comité permanent des Communes propose même l'établissement d'une

liste gouvernementale de candidats « aptes » à devenir administrateurs de banque.

Certains se sont plutôt prononcés en faveur d'une représentation régionale obligatoire, mais la majorité des témoins ont affirmé qu'il n'est pas nécessaire de changer la loi. La Commission en conclut donc que les grandes banques sont fondées à faire en sorte que la représentation des intérêts commerciaux et des régions au sein de leur conseil d'administration soit la plus vaste possible, mais qu'il serait impossible d'imposer par voie législative aux établissements financiers du secteur privé un « mode de composition uniforme » des conseils d'administration. D'après les éléments de preuve recueillis, la Commission ne croit pas utile non plus de préciser dans la Loi les qualités que doivent posséder les administrateurs, sauf l'exigence habituelle du respect de la norme de prudence que prescrit l'article 54. L'actuel article 35 de la loi énumère un certain nombre de critères positifs et négatifs auxquels doivent répondre les administrateurs et la Commission ne croit pas nécessaire d'y ajouter ou d'y changer quoi que ce soit.

Recommandation 11

Nous n'estimons pas utile de proposer que la* Loi sur les banques *soit modifiée par l'adjonction de qualités supplémentaires à exiger des candidats au poste d'administrateur ou par la prescription de quelque structure particulière pour le conseil d'administration.

Le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les banques* prescrit que pas plus de 15 pour 100 des administrateurs d'une banque ne peuvent être en même temps dirigeants ou employés de cette banque ou d'une société affiliée. Cette prescription se justifie du fait que les administrateurs doivent être libres de tous liens pour s'acquitter de certaines fonctions comme celles des membres du comité de vérification. Le paragraphe 36(3) prévoit en outre que « quatre administrateurs peuvent être choisis parmi ces dirigeants ou employés s'ils ne constituent pas plus de la moitié du conseil d'administration ». Cette disposition est suffisamment ambiguë pour justifier une révision. Il est peut-être souhaitable que l'organisme de réglementation puisse, dans des circonstances particulières, permettre de dépasser la proportion de 15 pour 100, mais, actuellement, la Loi autorise une banque à choisir parmi ses employés la moitié de ses administrateurs pourvu que le conseil ne compte pas plus de huit membres. Telle quelle, cette disposition est sûrement arbitraire et inutile.

Recommandation 12

Nous recommandons que le paragraphe 36(3) de la* Loi sur les banques *soit modifié de manière que les employés et les dirigeants d'une banque ne puissent constituer plus de 15 pour 100 du conseil d'administration de cet établissement que si l'organisme de réglementation consent à faire exception à cette règle.

2. Norme de prudence et obligations fiduciaires des administrateurs

Dans divers mémoires présentés à la Commission et dans de nombreux rapports traitant des modifications à apporter à la réglementation, on affirme qu'il y aurait lieu de modifier les dispositions de l'article 54 de la *Loi sur les banques* touchant la norme de prudence que doivent respecter les administrateurs dans la gestion et la surveillance des affaires de la banque. Le paragraphe 54(1) de la loi dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, les administrateurs doivent « agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la banque » et « avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille ». La première disposition énonce les obligations fiduciaires qui incombent aux administrateurs et la seconde, seul critère légal pour juger de la conduite du conseil et de ses membres, la norme de prudence d'après laquelle établir s'il y a négligence.

Dans le Livre vert, il est proposé de reformuler la disposition énonçant la norme de prudence que doit respecter l'administrateur en disposant que celui-ci doit être « une personne expérimentée en affaires et apte à devenir administrateur d'un établissement financier réglementé ». Il y est également proposé de rendre plus strict la norme de diligence en exigeant que les administrateurs assistent aux trois quarts des réunions du conseil, qu'ils se tiennent au courant des affaires de l'entreprise et que chacun d'entre eux vérifie l'exactitude des renseignements reçus lorsque son expérience d'administrateur lui indique qu'il y a matière à en douter. Malgré quelques différences de détail, le Comité permanent de la Chambre des communes recommande également dans son rapport de relever la norme de prudence à laquelle les administrateurs doivent se conformer et de les obliger à être plus diligents dans la gestion des affaires de la banque.

Ces propositions présentent plusieurs défauts graves. Premièrement, leurs auteurs n'en indiquent pas l'objet ultime. En outre, ils ne précisent pas non plus à quelle personne ou à quel établissement les administrateurs sont comptables; si c'est à l'entreprise même, il faudrait le préciser. Par contre, si c'est à leurs électeurs, donc aux actionnaires,

que les administrateurs doivent être comptables, il faudrait le prévoir expressément; si c'est aux déposants, comme il a été suggéré dans certains mémoires présentés à la Commission, il faudrait aussi le prévoir explicitement. En vertu des règles actuelles de la *common law*, la société elle-même a contre les administrateurs un droit de recours qu'elle peut exercer directement ou que les actionnaires peuvent, dans certaines circonstances, exercer par action dérivée. La norme de prudence n'a aucune signification si l'on ne tient compte ni des personnes qui sont censées être visées ni des moyens juridiques de faire respecter la responsabilité légale. Bien que ce point n'ait été soulevé directement dans aucun des mémoires présentés à la Commission, les moyens juridiques et pratiques de faire respecter les responsabilités conférées par la loi sont un aspect qui est indéniablement aussi important que la reformulation de la norme de prudence elle-même.

Deuxièmement, il faut bien se rendre compte que les tribunaux peuvent difficilement, d'après une norme de prudence plus stricte, examiner les décisions d'affaires prises par les administrateurs et les gestionnaires d'entreprises privées. Il n'est pas évident non plus que ce serait une bonne chose que les tribunaux statuent sur ce point, sauf dans les cas de malhonnêteté ou d'abandon de responsabilités légales.

Troisièmement, il ne faut pas perdre de vue les difficultés pratiques que pourrait amener un changement des responsabilités légales des administrateurs. Par exemple, si ceux-ci doivent assumer des responsabilités criminelles ou civiles trop lourdes, il deviendra beaucoup plus difficile de trouver des candidats responsables et compétents pour siéger au conseil d'administration. C'est particulièrement vrai lorsque le candidat a des biens à l'égard desquels il pourrait avoir une responsabilité ou que, à cause de la conjoncture dans le secteur des assurances ou d'un obstacle d'ordre juridique, il y a doute quant à la possibilité de souscrire une assurance qui le couvre entièrement. La seule éventualité d'une poursuite est grave car, de nos jours, même une victoire devant les tribunaux peut être ruineuse.

Quatrièmement, le législateur se heurte à une autre difficulté réelle, celle de savoir si la norme de prudence doit s'appliquer universellement et également à tous les membres du conseil d'administration, sans égard à leur expérience, à leur formation professionnelle ou à leur statut au sein du conseil. On pourrait par exemple exiger qu'un comptable agréé nommé président du comité de vérification satisfasse à une norme de prudence plus stricte que le représentant d'un groupe de consommateurs qui a été choisi en raison même de son appartenance à ce groupe ou de sa position au sein de la collectivité, et qui ne fait partie

d'aucun comité. Il n'est pas sûr qu'on obtienne des résultats probants en se contentant de réviser ou de relever cette norme.

En dernier lieu, même si la norme de prudence était modifiée dans le sens indiqué dans le Livre vert, il n'est pas certain que les tribunaux l'interpréteraient de façon très différente de la norme actuelle. En effet, comme celle-ci est formulée en termes généraux, elle offre une assez grande souplesse d'interprétation. À vrai dire, il existe très peu de cas où les administrateurs d'une banque ou d'une autre société ont été reconnus coupables de négligence plutôt que de violation de leurs obligations fiduciaires, mais cela tendrait à prouver, non pas que l'actuelle norme de prudence n'est pas assez stricte, mais que, comme nous l'avons dit plus haut, les tribunaux hésitent à bon droit à se prononcer sur des décisions d'affaires prises de bonne foi.

La majorité de ceux qui ont fait connaître leur point de vue à la Commission se sont dits satisfaits de la Loi actuelle. La Commission n'est pas convaincue que la collectivité gagnerait beaucoup à ce qu'on modifie les dispositions énonçant la norme de prudence.

Recommandation 13

Nous recommandons que la norme de prudence, énoncée au paragraphe 54(1) de la* Loi sur les banques *à l'égard des administrateurs, ne soit pas modifiée.

Reste à trancher l'importante question de savoir quelles sont les personnes, lésées par un écart des administrateurs à la norme de prudence, qui auraient le droit d'être indemnisées. La Commission est d'avis qu'il est d'une importance primordiale de préciser l'identité de ceux envers qui les administrateurs ont des obligations légales étant donné que c'est en faisant respecter le droit privé d'action que l'on parviendra à discipliner les administrateurs et les dirigeants de la banque. Les recours actuels en action dérivée et en action directe intentée par la société en cause sont inadéquats et il semble que les personnes mêmes qui ont été lésées par l'écart d'un administrateur, qu'il s'agisse d'actionnaires, de déposants ou de la banque elle-même, devraient disposer d'un recours légal pour se faire indemniser. Donc, il faudrait conserver telle quelle l'obligation des administrateurs dans la présente Loi, mais préciser envers qui ceux-ci ont cette obligation.

Recommandation 14

Nous recommandons que la Loi soit modifiée de manière à préciser que les administrateurs ont une obligation de prudence envers la société elle-même, envers les actionnaires

et envers les déposants. Le droit découlant de cette obligation devrait pouvoir s'exercer par action civile.

La question de l'exécution des responsabilités et obligations que la loi confère aux administrateurs est intimement liée à celle des responsabilités des autres agents qui sont mêlés aux opérations de la société, par exemple les vérificateurs, les souscripteurs à forfait (aussi appelés preneurs fermes), les dirigeants et les organismes de réglementation. Comme toutes ces questions doivent être traitées ensemble elles ont été regroupées à la recommandation 46.

3. Responsabilité criminelle des administrateurs

Il a été proposé à la Commission de prévoir, dans la *Loi sur les banques*, une responsabilité criminelle pour faute lourde ou pour mépris délibéré des dispositions légales touchant la conduite des administrateurs. Le Comité de la Chambre des communes abonde dans le même sens et recommande de modifier le *Code criminel* de manière que soient considérés comme une infraction la faute lourde de même que l'établissement de rapports dans l'intention de créer un grossier malentendu.

L'infraction que l'on propose ne viendrait cependant pas combler de lacune grave dans la loi actuelle. En effet, les dispositions du *Code criminel* concernant la fraude s'appliquent aux actions des administrateurs de banque, dans la mesure où celle-ci se voit dépouiller par leur malhonnêteté. De même, la publication d'un prospectus qui ne fournit pas tous les renseignements importants peut être une infraction en vertu de l'alinéa 358(1)a) du *Code* dans la mesure où le document vise à inciter une personne à acheter des actions. Selon le cas, d'autres dispositions du *Code* peuvent également s'appliquer. Enfin, diverses infractions sont prévues dans les lois provinciales, notamment celles qui régissent l'émission et la vente de titres.

La majorité des gens qui ont fait connaître leur point de vue à la Commission étaient défavorables à un élargissement du champ d'application du droit criminel qui viserait à englober les activités bancaires; par ailleurs, il n'a pas été démontré que l'actuel droit criminel et les lois provinciales pertinentes sont déficients de quelque façon que ce soit.

Recommandation 15

Aucune modification de l'actuelle législation criminelle n'est nécessaire en ce qui a trait aux administrateurs et aucune n'est recommandée.

4. Comité de vérification

La Commission a été saisie d'une proposition sérieuse et mûrement réfléchie concernant le droit et le devoir des administrateurs de communiquer directement avec l'organisme fédéral de réglementation. En particulier, la discussion a longuement porté sur les responsabilités du comité de vérification dont la création est prescrite à l'article 243 de la *Loi sur les banques*. Rien n'est prévu dans la Loi au sujet des responsabilités de ce comité, sauf au paragraphe 243(3) où il est précisé qu'il doit examiner l'état financier annuel ainsi que les autres états à soumettre aux actionnaires. La Loi prescrit également que le comité ne doit se composer que d'administrateurs qui ne sont ni des dirigeants ni des employés de la banque.

En sa qualité d'organisme autonome spécialement mandaté par le Parlement, le comité de vérification joue un rôle critique comme relais d'information entre les organismes de réglementation d'une part et les vérificateurs, les inspecteurs internes et la direction de la banque d'autre part. Tant les importantes fonctions de surveillance exercées par le comité de vérification que les liens qu'il a avec l'organisme de réglementation à titre de représentant de la banque auraient besoin d'être éclaircis dans la Loi. En outre, il faudrait renforcer l'autonomie du comité en lui donnant le pouvoir d'exclure de ses réunions la direction de la banque.

Recommandation 16

Nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière à préciser, en termes généraux, le mandat du comité de vérification. Outre son actuelle responsabilité d'examiner les états financiers vérifiés en consultation avec les vérificateurs, le comité devrait être chargé d'analyser les politiques de la banque en matière d'établissement de provisions pour pertes sur prêts, d'évaluation des éléments d'actif et de comptabilisation des revenus soit par la capitalisation des intérêts ou par leur inscription à titre de sommes à recevoir, soit par la perception et la constatation d'honoraires, et de vérifier dans quelle mesure le système intégré de gestion permet de détecter à temps les problèmes latents. Le comité de vérification devrait également être tenu

de s'assurer que les systèmes internes de vérification et d'inspection de la banque sont adéquats et fonctionnent correctement. En outre, il devrait se voir imposer l'obligation de rencontrer les inspecteurs et les vérificateurs de la banque au moins une fois par année et à tout autre moment, sur demande, et de faire un compte rendu de ces rencontres au conseil d'administration. Le comité devrait pouvoir, à sa discrétion, se réunir en présence ou non des dirigeants de la banque.

Une fois exécutée la collecte de l'information, il est essentiel de transmettre cette information à l'organisme fédéral de réglementation. Actuellement, les paragraphes 242(3) et (4) de la *Loi sur les banques* obligent les vérificateurs à déclarer à l'inspecteur général «toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement». La Commission compte recommander l'éclaircissement et l'élargissement de ces responsabilités. Le comité de vérification devrait avoir des responsabilités analogues, de même que le droit de communiquer n'importe quand avec l'organisme de réglementation, et il devrait être tenu de rencontrer celui-ci au sujet de l'inspection annuelle de la banque. De même, l'organisme de réglementation devrait-il avoir la possibilité de rencontrer le comité de vérification et d'assister à n'importe quelle réunion du conseil d'administration.

Recommandation 17

Nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière :

***a) à confier au comité de vérification une responsabilité supplémentaire comparable à celle qu'ont les vérificateurs en vertu des paragraphes 242(3) et (4) de la* Loi sur les banques;**

b) à autoriser expressément le comité de vérification à communiquer avec l'organisme de réglementation;

c) à prescrire la tenue, après l'inspection annuelle de la banque, d'une réunion du comité à laquelle l'organisme de réglementation serait tenu d'assister et de communiquer au comité le résumé de ses constatations;

d) à donner à l'organisme de réglementation ou au comité de vérification le pouvoir de convoquer n'importe quand,

moyennant préavis raisonnable, une réunion du conseil d'administration; et

e) à donner à l'organisme de réglementation le droit d'assister à n'importe quelle réunion du conseil d'administration d'une banque.

5. Qualités des gestionnaires

Point n'est besoin d'insister sur le fait qu'une direction compétente et expérimentée est nécessaire au succès d'une banque et constitue sa plus sûre garantie contre les problèmes. Tous ceux qui ont témoigné devant la Commission sont d'accord là-dessus. Cependant, la loi ne prévoit à l'heure actuelle aucun mécanisme d'examen ou d'approbation concernant les aptitudes des administrateurs de banque. L'article 28 de la *Loi sur les banques* dispose que le droit de poursuivre des opérations bancaires et d'exercer les pouvoirs accordés en vertu de la partie V est conditionnel à l'autorisation expresse ou tacite du gouverneur en conseil, mais la loi n'établit pas de règle touchant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Seules les filiales de banques étrangères sont tenues d'obtenir un permis pour poursuivre des opérations bancaires. Dans le Livre vert, il est proposé que, avant de délivrer ou de renouveler un permi d'exploitation d'un établissement financier autre qu'une banque, l'organisme de réglementation compétent examine les compétences, les connaissances, l'expérience et les états de service des membres de la haute direction. Il pourrait également y avoir un examen officieux de ces éléments au moment de l'étude de la demande de constitution d'une banque mais, de toute évidence, il n'est pas nécessaire de légiférer sur ce point.

Dans divers mémoires présentés à la Commission, il a été recommandé d'exiger, avant d'autoriser quelqu'un à fonder une banque et à poursuivre des opérations bancaires, que l'intéressé engage des gestionnaires qui ont fait leurs preuves dans les opérations bancaires au niveau du siège social et des succursales et qui sont compétents et expérimentés en matière d'évaluation de prêts et de gestion de crédit. La Commission appuie cette suggestion.

Recommandation 18

Nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière à préciser que l'autorisation de constituer une banque en société ou de commencer à exploiter une banque de même que le renouvellement d'un permis d'exploitation ne pourront être accordés sans que le requérant n'ait d'abord

confirmé, à titre confidentiel, qu'il a déjà retenu ou retiendra en permanence les services de dirigeants qualifiés et expérimentés dans les opérations bancaires et particulièrement en gestion de crédit bancaire.

6. Système interne d'inspection

La *Loi sur les banques* n'oblige ni les banques à charte à se doter d'un service interne d'inspection et de vérification ni le conseil d'administration à nommer un inspecteur en chef. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre 3, il est courant de voir les banques de l'annexe A nommer un inspecteur en chef et constituer un important effectif d'inspection, ou un service interne équivalent, pour vérifier l'exactitude de leurs résultats financiers par l'élaboration et la surveillance de systèmes internes de contrôle. En outre, les banques de l'annexe A ont un système de vérification du crédit, qui est parfois autonome, parfois intégré au service d'inspection.

Dans leurs mémoires, l'inspecteur général, le ministre des Finances et certaines grandes banques proposent de rendre obligatoire, dans la *Loi sur les banques*, la nomination d'un dirigeant à la tête du service interne de vérification ou d'inspection de la banque de façon à renforcer l'autonomie et l'autorité dudit service. Il a en outre été suggéré de préciser, dans la loi, les principales fonctions et obligations de ce poste, soit celles consistant à examiner et évaluer les pratiques en matière de prêt, les limites de crédit et les systèmes de contrôle en général. Pour bien s'acquitter de ces fonctions, le titulaire devrait avoir accès aux statistiques et aux renseignements détaillés concernant, entre autres, les prêts inexécutés et les autres prêts en difficulté, la diversification de l'actif de la banque, l'ensemble des dépôts, les provisions à l'égard des pertes sur prêts et les radiations qui s'y rattachent, ainsi qu'à l'information économique générale et aux études comparatives sur les banques dont son établissement dispose.

Le responsable du service interne d'inspection ou de vérification devrait, selon les auteurs de ces mémoires, avoir accès à tous les dossiers pertinents et être tenu de signaler à la direction tout sujet de préoccupation. La Loi devrait également préciser qu'il a l'obligation de transmettre ses rapports aux vérificateurs externes, au chef de direction et au comité de vérification du conseil d'administration, sans passer par la direction. La Commission souscrit à ces suggestions.

Recommandation 19

Nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de façon que toutes les banques soient obligées d'avoir un service interne de vérification et d'inspection pour l'examen et l'évaluation de leur portefeuille de prêts, de leurs pratiques en matière de prêt, des limites de crédit et de leurs systèmes de contrôle, notamment de leur système intégré de gestion. Le personnel chargé de ces fonctions devrait avoir accès à tous les renseignements pertinents dont dispose la banque. La* Loi sur les banques *devrait autoriser le chef de ce service à rendre compte directement, pour tout ce qui relève de lui et selon les circonstances, au chef de direction, aux vérificateurs externes et au comité de vérification, et prescrire qu'il doit se tenir en tout temps à la disposition de l'organisme de réglementation.

D. Vérificateurs et vérification des banques

1. Nomination des vérificateurs

Aucune des personnes qui ont fait connaître leur point de vue à la Commission et qui possédaient de l'expérience en vérification de banques n'a recommandé l'abandon du système actuel à deux vérificateurs. Un cabinet de comptables a cependant avancé que les deux vérificateurs requis devraient être choisis deux à deux par roulement parmi un groupe de trois. Par ailleurs, l'inspecteur général a affirmé que l'usage actuel consistant à recourir à un vérificateur principal nommé à titre permanent sape l'objet premier du système, qui est de laisser aux vérificateurs de banques beaucoup d'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans ses rapports sur le Livre vert et sur le projet de loi C-79, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce recommande que l'organisme de réglementation nomme un des deux vérificateurs, ce qui permettrait d'accroître l'indépendance des vérificateurs externes et de donner à la vérification une perspective qui tienne compte des intérêts tant des déposants que des actionnaires. Le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur le même sujet contient des recommandations semblables. On y propose en effet qu'un vérificateur soit nommé par l'organisme fédéral de réglementation et relève de ce dernier, faisant valoir que cette formule permettrait à cet organisme de surveiller plus étroitement l'établissement financier et faciliterait l'exécution de la vérification annuelle suivant les principes de prudence qui sont préconisés en matière de surveillance. L'inspecteur général et le ministre des Finances ont pour leur part recommandé l'adoption d'un

système analogue à celui de la Belgique, selon lequel les actionnaires de la banque et l'inspecteur général nommeraient chacun un vérificateur. Le vérificateur désigné par l'inspecteur général relèverait directement de ce dernier.

Aucune autre personne appelée à témoigner devant la Commission n'a appuyé l'adoption du système proposé contre lequel militent plusieurs raisons. Selon l'étude menée par la maison Coopers & Lybrand au sujet du fonctionnement du BIGB, le choix de la formule des vérificateurs nommés par l'organisme de réglementation obligerait à établir un mandat et des devoirs différents de ceux que les vérificateurs se voient normalement confier. De plus, l'existence de deux normes en matière de vérification rendrait difficile la coordination nécessaire à la formulation d'opinions communes sur les états financiers et, de fait, compliquerait d'autant la conciliation des divergences qui peuvent surgir entre les rapports des deux vérificateurs. En outre, cette formule entraînerait des frais supplémentaires liés au chevauchement des fonctions et elle pourrait même prêter le flanc aux influences politiques. Il en deviendrait aussi plus difficile de résoudre la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se retrouve le vérificateur de banques qui doit évaluer l'emprunt qu'un de ses clients a obtenu d'une banque qui est également son client, même si l'on surestime peut-être par là la capacité du système actuel à deux vérificateurs de résoudre cette difficulté, étant donné que chaque vérificateur est tenu d'exercer ses fonctions à l'égard de la banque indépendamment de tout autre intérêt. Enfin, l'article 238 de la *Loi sur les banques* dispose déjà à l'égard de l'indépendance des vérificateurs nommés par les actionnaires face à la banque et, si l'on adopte les recommandations contenues dans le présent rapport, visant à améliorer les communications entre l'organisme de réglementation et les vérificateurs, à préciser et à renforcer les obligations des vérificateurs en matière de reddition de comptes, ainsi qu'à réglementer l'examen des éléments essentiels du portefeuille de prêts d'une banque, la nomination d'un vérificateur par l'organisme de réglementation ne serait guère nécessaire.

Depuis 1923, année où le système actuel de surveillance des banques a été institué au Canada, les banques ont retenu les services de deux vérificateurs au lieu d'un seul, comme le font les sociétés commerciales ordinaires, sous réserve des dispositions de la loi selon lesquelles, si les deux mêmes cabinets de comptables ont été nommés pendant deux années consécutives, l'un d'eux ne peut l'être l'année suivante. En pratique, la plupart des banques retiennent un groupe d'au moins trois cabinets de comptables auxquels elles font appel à tour de rôle selon un cycle de deux ans. Depuis quelques années, on observe

chez les grandes banques une tendance à nommer chaque année, et donc à titre permanent, le même cabinet de comptables en qualité de vérificateur principal. Ainsi, le roulement se fait entre deux cabinets seulement et vise à pourvoir le second poste de vérificateur. Aucune des banques n'a jugé nécessaire de changer ce mode de fonctionnement. D'autre part, selon les éléments de preuve testimoniale et documentaire que la Commission a recueillis, la présence d'un second vérificateur ne procurerait aucun avantage important, ni pour la banque ni pour le grand public, surtout si le vérificateur principal détient effectivement un mandat permanent du fait que ce dernier est renouvelé chaque année. Dans le cas des deux banques qui font l'objet de la présente enquête, la présence de deux vérificateurs ne semble pas avoir renforcé la position de ce dernier dans le règlement de leurs divergences d'opinions avec la direction au sujet des états financiers. Cependant, tous les témoins possédant une expérience directement liée au fonctionnement et à la vérification des banques ont recommandé fortement de ne modifier en rien les dispositions actuelles de la *Loi sur les banques*.

En règle générale, la responsabilité déontologique empêche les vérificateurs d'exécuter la vérification de concurrents. Dans le milieu bancaire, cette ligne de conduite ne semble cependant pas suivie. En raison du système de roulement, un cabinet a déjà été vérificateur principal ou second vérificateur pour plus d'une banque. Étant donné le grand nombre de banques des annexes A et B et le nombre tellement restreint de vérificateurs possédant de l'expérience dans le domaine bancaire, cette situation est inévitable. Cependant, le problème qu'elle pose ne se limite pas à l'intérêt du client face à la concurrence et à d'autres critères. Il s'agit d'un problème d'ordre pratique auquel on n'a pu jusqu'ici ni attribuer d'inconvénient certain pour l'intérêt du public, ni trouver de solution. L'usage de nommer des vérificateurs principaux aggrave le problème si un cabinet nommé à ce titre pour une banque l'est également pour une autre banque de l'annexe A ou de l'annexe B. La question est moins grave qu'elle ne le semble. Étant donné l'envergure de la tâche que représente la vérification d'une grande banque, les vérificateurs nommés appartiennent à de grands cabinets de comptables. Les associés affectés à cette tâche peuvent donc être différents pour chaque banque, de sorte que chaque vérification peut se faire isolément. C'est une solution pratique que semble satisfaire les clients de la banque.

Recommandation 20

Nous recommandons que le système à deux vérificateurs, prévu à l'article 237 de la* Loi sur les banques, *ne soit pas modifié.

Cependant, il y a deux points qui commandent un examem de la loi. D'abord, il a été signalé que les formalités décrites à l'article 240 de la *Loi sur les banques* comportent plusieurs lacunes. Cet article autorise un vérificateur qui démissionne ou est remplacé, sans toutefois l'obliger à le faire, à signaler les motifs de sa démission ou de son remplacement ainsi que ceux pour lesquels il s'oppose à toute mesure ou résolution proposée en ce sens. Ces formalités ne s'appliquent pas au cabinet dont le nom est simplement rayé de la liste de ceux qui participent normalement au roulement. De plus, l'organisme de réglementation n'est pas tenu d'interroger le vérificateur qui est remplacé.

La Commission reconnaît l'importance du rôle du vérificateur dans la surveillance de la situation financière d'une banque et estime que l'organisme de réglementation doit être informé de la décision de cette dernière de remplacer un vérificateur, que ce dernier joue un rôle actif ou non à ce moment-là.

Recommandation 21

Pour assurer la protection des membres du groupe de vérificateurs, nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière à obliger les banques à constituer un groupe de vérificateurs parmi lesquels les actionnaires choisiraient ceux dont ils comptent recommander la nomination. Dans le cas où un vérificateur serait révoqué ou rayé de la liste de roulement, la banque devrait en informer par écrit l'organisme de réglementation, les membres du conseil d'administration et le vérificateur en cause, en précisant les motifs justifiant la révocation de ce dernier ou la suppression de son nom de la liste de roulement.

L'organisme de réglementation devrait être tenu d'interroger tout vérificateur qui est remplacé ou rayé de la liste, afin d'établir :

a) si la direction l'a empêché de remplir ses devoirs de vérificateur aux termes de la loi; et

b) si le remplacement du vérificateur ou la suppression de son nom de la liste se fonde sur des motifs autres que son incapacité de remplir ses devoirs professionnels auprès de la banque.

Certaines observations s'imposent au sujet des conditions que doivent actuellement remplir les vérificateurs. Le paragraphe 238(1) de la *Loi sur les banques* prévoit, entre autres, que, pour qu'un cabinet de

comptables puisse être nommé vérificateur, au moins deux de ses membres doivent être «membres en règle d'un institut ou d'une association de comptables», constitué en société en vertu d'une loi provinciale, et avoir exercé sans interruption la profession comptable au Canada durant les six années consécutives qui ont précédé la nomination. En vertu du paragraphe 238(3), le vérificateur désigné pour effectuer la vérification doit satisfaire à ces exigences.

Dans ses observations sur le Livre vert, le Comité permanent de la Chambre des communes recommande que l'organisme fédéral de réglementation tienne une liste des vérificateurs admis et que l'embauche d'un vérificateur par un établissement financier soit approuvé au préalable par le gouvernement. Cependant, aucun des témoignages que la Commission a entendus au cours des audiences ne permet de croire que les mécanismes de réglementation auxquels sont astreints le milieu bancaire ou la profession comptable et, surtout, l'intérêt du public exigent une intervention aussi poussée de la part de l'État. Une telle proposition laisse d'ailleurs planer la possibilité d'une ingérence indue, d'inspiration politique peut-être. Les actionnaires et le public investisseur exigent la présence d'un vérificateur. Pour sa part, le grand public exige celle de l'organisme de réglementation. Ces deux exigences, tout comme les deux mécanismes prévus pour les combler et possédant chacun leur mandat propre, sont distinctes et devraient le demeurer. Aucune des dépositions entendues au cours des longues audiences de la Commission ne laissent entrevoir la nécessité d'une intervention du gouvernement dans le mode de nomination des vérificateurs par les actionnaires ni ne permettent de croire qu'une telle intervention serait dans l'intérêt du public.

Cependant, le niveau d'expérience en vérification de banques est important pour le vérificateur qui veut remplir avec compétence les devoirs que lui confère la loi. Dans l'étude de la maison Coopers & Lybrand, il est recommandé que les vérificateurs nommés par les actionnaires possèdent une expérience poussée en vérification. La Commission partage essentiellement cet avis. D'autre part, les règlements ne devraient pas être limitatifs au point d'empêcher la nomination de comptables qui ne font pas présentement de vérification de banques.

Recommandation 22

Nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière que le vérificateur qui dirige effectivement la vérification d'une banque possède au moins cinq années d'expérience, à un niveau supérieur, dans la vérification de

banques ou dans celle d'autres établissements financiers de dépôt.

2. Communications entre le vérificateur et les instances fédérales de réglementation

L'efficacité des communications entre le vérificateur et l'organisme de réglementation est l'âme même du processus de réglementation. Pour que cet organisme puisse jouer efficacement son rôle, la Loi doit être précisée afin d'autoriser les échanges de renseignements entre lui et les vérificateurs nommés par les actionnaires. Il faudra ainsi établir des instructions et des pouvoirs afin de libérer le vérificateur de toutes les restrictions que lui impose sa profession en ce qui a trait à la divulgation de renseignements sur ses clients. Les paragraphes 242(3) et (4) de la *Loi sur les banques* obligent les vérificateurs à signaler par écrit au BIGB toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement. Aucun rapport, paraît-il, n'a été déposé depuis bien des années.

Certaines des personnes entendues par la Commission étaient d'avis que l'article 242 n'imposait pas nécessairement aux vérificateurs l'obligation formelle de présenter les rapports visés dans ces paragraphes. Aussi est-il recommandé de modifier cet article afin qu'il soit clair et précis que l'obligation du vérificateur de présenter des rapports en vertu de l'article 242 est formelle et que le vérificateur doit, par conséquent, remettre tous les rapports nécessaires pour communiquer les points décrits dans cet article.

La Loi devrait confirmer que les vérificateurs nommés par les actionnaires ne font pas que rédiger des rapports sur les points importants pour les actionnaires. En fait, leurs rapports intéressent tout autant les créanciers, dont les déposants, les organismes de réglementation et le grand public. Cet objectif pourrait être atteint si les vérificateurs remettaient régulièrement aux organismes de réglementation des rapports plus nombreux. Dans l'étude de la maison Coopers & Lybrand, il est proposé que le BIGB établisse des lignes directrices officielles portant sur les renseignements et les situations que les vérificateurs nommés par les actionnaires doivent signaler pour s'acquitter de leurs fonctions prévues à l'article 242. La Commission favorise l'idée que les devoirs des vérificateurs soient ainsi précisés.

Recommandation 23

Nous recommandons que l'article 242 de la* Loi sur les banques *soit modifié de manière à exiger explicitement des

vérificateurs qu'ils soumettent chaque année, à l'organisme fédéral de réglementation, un rapport dans lequel ils indiqueraient si les contrôles et les inspections internes sont adéquats et préciseraient la portée de l'examen du portefeuille de prêts exécuté par eux, les changements apportés à la politique comptable de la banque, tout autre point à traiter en vertu de la* Loi sur les banques *et, en général, toute autre question de nature à influer sensiblement sur la situation financière de la banque. Le vérificateur devrait être tenu de déclarer dans ce rapport annuel qu'il n'y a aucun autre point, mentionné dans la loi, qui nécessite des observations; s'il n'y a pas matière à rapport, le vérificateur devrait le déclarer par écrit.

Nul ne saurait prétendre que la *Loi sur les banques* ne confère pas à l'organisme de réglementation les pouvoirs dont il a besoin pour vérifier divers points particuliers touchant les affaires d'une banque, dont les hypothèses qui sous-tendent l'établissement des provisions pour pertes sur prêts, les pratiques d'évaluation des garanties et le degré de prudence financière dont la direction fait preuve normalement. Le paragraphe 242(2) autorise le ministre à étendre la portée de la vérification ou à ordonner tout autre examen des affaires internes de la banque, le tout au frais de cette dernière. Le paragraphe 246(5) autorise l'inspecteur général à exiger les renseignements et éclaircissements dont il a besoin au sujet de la banque. Ces deux paragraphes ont une vaste portée et, même si les pouvoirs qui y sont prévus n'ont peut-être pas été exercés dans le cas des deux banques qui font l'objet de l'enquête, on ne saurait justifier une modification de la loi du fait qu'ils n'ont pas été respectés ou invoqués. Aussi la Commission ne formule-t-elle aucune recommandation au sujet de ces paragraphes.

Les communications émanant de l'organisme de réglementation et destinées au vérificateur sont tout aussi importantes. À l'heure actuelle, les vérificateurs ne connaissent pas nécessairement les renseignements que possèdent les instances de réglementation au sujet de la banque. La *Loi sur les banques* devrait donc être modifiée de manière que les instances de réglementation soient tenues d'informer les vérificateurs nommés par les actionnaires, ainsi que la banque, de l'inscription de cette dernière sur la liste des « banques à surveiller de plus près » et, à ce même chapitre, d'informer le conseil d'administration et les vérificateurs de la cote accordée à la banque par suite de l'inspection annuelle. La présente recommandation viendrait compléter la recommandation 30 en vertu de laquelle l'organisme de réglementation serait tenu de communiquer ses constations aux vérificateurs après l'inspection.

Recommandation 24

Nous recommandons que la* Loi sur les banques *soit modifiée de manière que l'organisme de réglementation soit tenu d'informer les vérificateurs nommés par les actionnaires, le chef de direction et le conseil d'administration :

a) du fait que la banque a été inscrite sur la liste des «banques à surveiller de plus près»; et

b) de la cote accordée à la banque par suite de l'inspection annuelle, ainsi que de tout changement apporté à cette cote à quelque moment que ce soit.

3. Principes comptables

Nombre de témoignages devant la Commission ont porté sur ce sujet. Dans certains cas, les difficultés étaient faciles à préciser, mais les solutions n'étaient pas faciles à trouver. Les points importants, qui sont abordés dans cette partie du rapport, doivent être envisagés dans le contexte des principes comptables actuels et des difficultés qui sont propres à ceux-ci ainsi qu'à l'établissement des états financiers en général, dont il est question à l'annexe F. La présente section réunit les points les plus importants.

a. Principes comptables généralement reconnus (PCGR)

De nombreux témoignages devant la Commission ont décrit les différences qui existent entre les besoins du milieu bancaire en matière de comptabilité et ceux des sociétés industrielles et commerciales en général. Du fait de ces différences, dont la *Loi sur les banques* tient compte dans une certaine mesure, les PCGR émanant de l'ICCA ne sont pas tous suivis par le milieu bancaire ou ne peuvent pas tous l'être. L'inspecteur général, certaines grandes banques et plusieurs vérificateurs de banques ont proposé qu'un organisme consultatif établisse, dans la mesure du possible, des principes de comptabilité bancaire inspirés des PCGR. La Commission trouve fort valables ces suggestions qui rejoignent des propositions du rapport Wyman et de l'étude Coopers & Lybrand. L'ABC va peut-être plus loin en avançant l'hypothèse selon laquelle la divulgation de renseignements en vertu de principes comptables appropriés constitue un mécanisme de réglementation important qui pousse les banques à s'autodiscipliner. C'est en effet la tendance qui est constatée aux États-Unis et qui se dégage au Canada des pratiques que les banques se sont elles-mêmes imposées en ce qui concerne l'établissement des relevés et rapports annuels et trimestriels.

L'interprétation des rapports financiers sera rendue plus facile grâce aux améliorations qui, dans la mesure du possible, aligneront les pratiques bancaires sur les PCGR. La divulgation de la situation financière des banques sous l'angle de l'évolution de l'encaisse par rapport au revenu déclaré est un aspect qui revêt beaucoup d'importance à cet égard.

b. Évaluation des prêts

L'évaluation des prêts constitue une activité spécialisée et complexe qui fait appel au jugement et à l'expérience. C'est un élément fondamental de l'évaluation de la situation financière de la banque. Lorsque le débiteur est en défaut ou que l'on s'attend qu'il le sera dans un proche avenir, l'évaluation des prêts comporte des difficultés beaucoup plus grandes. Ces difficultés s'amplifient en raison du grand nombre et de la diversité des prêts qui composent le portefeuille de prêts d'une banque. De très nombreux témoignages ont décrit les problèmes que pose l'établissement de la procédure qu'il convient de suivre pour réfléter dans le bilan d'une banque la valeur appropriée de son portefeuille de prêts. De l'avis de la Commission, les éléments de preuve confirment qu'il n'est pas possible de codifier le jugement et l'expérience requis pour évaluer la solvabilité d'un emprunteur ou, lorsque celui-ci est insolvable, la garantie sous-jacente. Cette impossibilité peut mener à des abus du droit de porter un jugement, s'il n'existe pas de normes pour jauger cette activité. En fait, c'est en abusant du droit du banquier de porter un jugement que ces deux banques ont pu poursuivre leurs activités en 1983, en 1984 et jusqu'en 1985. La solution réside peut-être dans l'encadrement de ce processus au moyen de lignes directrices générales accompagnées d'interdictions précises et d'illustrations de ce qui est acceptable.

Dans le milieu bancaire, un certain nombre de normes régissent l'évaluation des garanties de prêt. Il s'agit notamment de la « valeur actuelle », de la « valeur marchande », de la « valeur de liquidation », de la « valeur de vente forcée », de la « valeur selon un contexte de pleine exploitation », de la « valeur de réalisation » et de la « valeur de référence ». Il est difficile de trouver des termes expressifs qui respectent les habitudes terminologiques des professions juridique, comptable et bancaire. Cette situation explique en partie la confusion qui existe au sujet de toute la question de l'évaluation. Le milieu a besoin de normes d'évaluation des garanties de prêt qui tiennent compte de la nécessité d'une méthode équilibrée et uniforme d'évaluation des éléments d'actif, afin d'éviter une cote d'évaluation ou des mesures de réglementation hâtives. Ces principes et ces normes ne devraient pas être arrêtés par règlement, mais devraient plutôt faire l'objet de lignes directrices

émanant des instances de réglementation, après consultation du milieu par l'intermédiaire du comité consultatif.

Il serait possible d'effectuer certaines généralisations dans le cas où la valeur du prêt repose uniquement sur la valeur de la garantie sous-jacente. Selon les témoignages entendus par la Commission, il serait généralement imprudent de fonder l'évaluation d'un prêt sur l'optimisme de l'évaluateur quant à la possibilité d'une reprise économique dans une région ou une industrie. Nonobstant les recommandations figurant dans les rapports du comité du Sénat sur le Livre vert et le projet de loi C-79, il est également discutable d'exiger que les états financiers ne présentent que la valeur actuelle ou la valeur marchande des éléments d'actif de la banque, peu importe la situation du marché d'où provient cette information. L'évaluation des biens immobiliers ou des autres garanties devrait tenir compte de l'éventail des expériences futures possibles du débiteur, ainsi que de la probabilité qu'elles se produisent, sans excéder un délai raisonnable fixé de manière prudente. Lorsque le recouvrement des prêts dépend d'événements prévus ou de conditions probables, l'évaluation de ces prêts à la date de l'établissement des états financiers devrait tenir compte des risques inhérents à la prévision des événements.

c. Provisions pour pertes sur prêts

De nombreux éléments de preuve entendus par la Commission portaient sur les provisions que les banques devraient établir dans le cas de prêts particuliers ainsi que dans le cas de régions ou de secteurs industriels tout entiers qui peuvent faire face à des difficultés financières. La Commission souscrit aux recommandations d'un certain nombre de banques à charte, de l'ABC et de spécialistes en vérification de banques convoqués par l'avocat de la Commission, selon lesquelles il doit exister une gamme de montants acceptables pour toutes les provisions spécifiques pour pertes sur prêts. Essayer de régir par une loi l'établissement de provisions pour pertes sur prêts reviendrait en fait à essayer de légiférer dans leurs moindres détails les pratiques de prêt.

Il est impossible de codifier le jugement et l'expérience requis pour établir des provisions pour pertes sur prêts. Les règles, pour être efficaces, doivent être générales et peu nombreuses. Les provisions peuvent varier d'une année à l'autre et elles doivent tenir compte de la situation actuelle de chaque prêt. On peut les augmenter ou les réduire, par étapes, selon les circonstances, mais elles doivent toujours être le fruit d'un jugement sûr, réaliste et plutôt prudent.

d. Traitement comptable des pertes sur prêts

Un des aspects les plus déroutants des états financiers d'une banque est la procédure utilisée pour indiquer les pertes sur prêts au moyen du compte des provisions pour éventualités du bilan. En vertu de l'alinéa 215(3)c) de la *Loi sur les banques* et des Règles de détermination des provisions pour éventualités d'une banque édictées en vertu de l'article 308, les pertes sur prêts doivent être imputées au compte des « provisions pour éventualités » figurant dans la section « capital et réserves » du bilan. Les provisions pour pertes sur prêts, calculées selon une moyenne mobile sur cinq ans des pertes sur prêts, sont ensuite portées au crédit du compte des provisions pour éventualités et débitées de l'état des résultats. Ces écritures ont pour effet d'adoucir une hausse soudaine, au cours d'une année, des pertes sur prêts que connaît une banque.

Dans le cas de la BCC, le solde du compte des provisions pour éventualités avait diminué dans les états financiers de l'exercice 1984. Au même moment, la qualité des prêts se détériorait et la direction établissait des provisions supplémentaires à l'égard des pertes. À la lecture des états financiers, tous, sauf les personnes les plus versées en la matière, en aurait déduit que la situation financière de la banque s'améliorait, alors que, en réalité, elle se détériorait. Ce mécanisme comptable, peut-être trompeur, n'est pas employé aux États-Unis ni au Royaume-Uni. Il faut signaler que, au Canada, avant d'analyser les états financiers d'une banque, les sociétés d'évaluation du crédit, et sans aucun doute la plupart des autres intervenants du monde de la finance, convertissent ces chiffres afin qu'ils concordent avec ceux que fournissent les méthodes comptables habituellement appliquées aux mauvaises créances et aux réserves connexes. Ils peuvent ainsi lever le voile sur le mystère qui entoure les méthodes comptables en vigueur actuellement.

e. Comptabilisation des intérêts courus ou capitalisés et des honoraires

La constatation des intérêts et des honoraires dans la comptabilité d'une banque a constitué une question importante entendue par la présente Commission. L'emploi de méthodes comptables moins que prudentes pour capitaliser les intérêts et les honoraires peut entraîner la comptabilisation de revenus dont le recouvrement est douteux, et, le cas échéant, ces méthodes rendent excessivement difficile d'établir si les états financiers correspondants décrivent fidèlement et exactement la situation financière de la banque. Une divulgation descriptive des conséquences quantifiées de ces méthodes accroîtrait énormément la

capacité des milieux financiers et du grand public d'analyser la situation d'une banque. Moins l'état des revenus reflète le flux de l'encaisse, moins il devient utile. Ce sujet est abordé plus loin dans le présent chapitre. Le Document sur les prêts inexécutés de l'inspecteur général, dont il est question brièvement à l'annexe F et plus loin dans les présentes recommandations, devrait être modifié afin d'y inclure les postes du revenu que les éléments de preuve ont dévoilés mais qui ne sont pas traités dans ce document, ainsi que les méthodes mises au jour par les témoignages qui sont susceptibles de servir à exclure diverses opérations du champ des définitions contenues dans ledit document.

La section 3 du chapitre 6 porte sur les principes et pratiques en matière de vérification de banques et de comptabilité débattus le plus souvent au cours des audiences. Derrière chaque cas, il y a une évolution de la profession en ce qui touche les principes ou les doctrines comptables en cause. Toute décision ou recommandation relative à ces questions très techniques devrait donc, pour être profitable, provenir d'un organisme aguerri dans cette discipline. Par conséquent, la Commission a réuni tous ces points et les débats qu'ils ont suscités et propose maintenant d'en faire l'objet d'une étude professionnelle pertinente et poussée au sein du comité consultatif recommandé.

Recommandation 25

Nous recommandons que le comité consultatif entreprenne une étude des questions suivantes et soumette un rapport à leur sujet à l'organisme de réglementation :

a) les principes de comptabilité bancaire qui ne se conforment pas aux PCGR, afin d'élaborer des principes fondés sur les PCGR, dans la mesure jugée souhaitable;

b) les méthodes d'évaluation des prêts;

c) les pratiques en matière d'établissement de provisions pour pertes sur prêts;

d) l'abolition de la formule de la moyenne sur cinq ans des pertes sur prêts et des mécanismes connexes; et

e) la capitalisation des intérêts, la constatation des intérêts courus, la comptabilisation des honoraires et la révision du Document sur les prêts inexécutés, pour le compléter.

E. Instances de réglementation et surveillance des banques

1. Introduction

La *Loi sur les banques*, comme on l'a vue dans le chapitre 3, confère de vastes pouvoirs en matière de réglementation au Ministre et à l'inspecteur général. Également, certains pouvoirs sont conférés à la SADC en vertu de sa loi habilitante. De fait, les dispositions pertinentes confèrent aux instances de réglementation le pouvoir d'obtenir de l'information et de recourir à la sanction ultime, celle qui consiste à faire cesser les activités commerciales d'une banque. Ni la *Loi sur les banques*, ni la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* ne prévoient de façon explicite un pouvoir intermédiaire qui permettrait d'intervenir sur la foi d'informations reçues pour éviter un désastre. Néanmoins, les mémoires présentés à la Commission par certaines des banques à charte, l'ABC et les vérificateurs de la BCC indiquaient que leurs auteurs étaient satisfaits des pouvoirs actuels en matière de surveillance et jugeaient que les instances de réglementation et le Ministre possédaient tous les pouvoirs voulus pour surveiller adéquatement le système bancaire. M. McLaughlan, par contre, doutait que les pouvoirs existants soient suffisants, compte tenu de la prolifération des banques de l'annexe A et de l'annexe B. Dans sa déposition, le BIGB a fait état de difficultés de surveillance de la Norbanque dans le cadre des pouvoirs existants, mais il se peut que cela soit davantage attribuable à un manque de volonté d'agir de la part du BIGB qu'à une insuffisance de pouvoirs.

Sur le plan purement juridique, la Commission a tendance à être d'accord avec l'évaluation faite par l'ABC, certaines banques à charte et les vérificateurs de la BCC. Toutefois, le simple fait qu'il existe un débat portant sur l'étendue des pouvoirs actuels de surveillance donne à croire à la Commission qu'une plus grande précision serait souhaitable dans les textes de loi. Plus particulièrement, la Commission est arrivée à la conclusion que l'organisme de réglementation devrait se voir conférer de façon explicite le pouvoir d'imposer des ordonnances de cessation d'activité assorties de droits d'appel appropriés. Également, il y aurait lieu d'instaurer des exigences plus particulières ou plus précises se rattachant à la présentation régulière par les banques d'informations comptables ayant trait aux prêts en souffrance, aux stratégies d'arrangements, aux transactions de vente ou de transfert d'éléments d'actif comportant ou non un lien de dépendance et faisant l'objet d'un financement important par la banque déclarante, aux transactions d'initiés et à toute autre question de nature connexe.

D'une manière générale et sous réserve de ce qui précède, la Commission est d'avis que la Loi actuelle investit effectivement le pouvoir exécutif et les instances de réglementation de pouvoirs suffisamment étendus pour contrôler le système bancaire d'une manière conforme à l'intérêt public. Dotées de pouvoirs auxiliaires et d'un pouvoir plus explicite en matière d'interventions de caractère intermédiaire, les instances de réglementation pourraient jouer leur rôle avec plus de souplesse. La réticence à intervenir étant proportionnelle à la rigueur de la mesure à prendre, la possibilité de moduler les interventions invitera sans doute les agents de surveillance ou les inspecteurs à intervenir plus fréquemment et contribuera ainsi à l'objectif visé, soit l'intervention en temps opportun. Il convient plutôt de surmonter les lacunes actuelles en réaménageant les institutions existantes que d'encombrer les responsables de nouveaux pouvoirs. En formulant les recommandations qui suivent, nous supposons donc que la réorganisation institutionnelle déjà recommandée sera effectuée et, notamment, que l'unification des pouvoirs de surveillance bancaire du gouvernement fédéral et de la SADC sera réalisée.

2. Constitution et octroi de permis

En vertu de la *Loi sur les banques*, la décision de délivrer les lettres patentes par lesquelles une banque de l'annexe A est constituée ou d'accorder un permis à une banque de l'annexe B revient exclusivement au pouvoir exécutif. De l'avis de la Commission, c'est sur le pouvoir exécutif que doit continuer de reposer la responsabilité ultime de décider de permettre la création d'une nouvelle banque. Il ressort assez clairement de l'expérience acquise à la suite de la création de banques au cours des années 1970 et 1980 qu'une telle décision ne doit pas être prise sans égard aux répercussions qu'auraient les activités de la nouvelle banque sur la collectivité bancaire existante. À ce stade, trois aspects pertinents doivent être considérés. Premièrement, il y a lieu d'effectuer une évaluation réaliste des objectifs et du plan d'entreprise de la banque proposée en regard du marché existant. Deuxièmement, il doit être démontré, comme on l'a souligné plus tôt, que la banque sera dirigée par des gestionnaires compétents et expérimentés dès le début de ses activités. Troisièmement, la banque doit être adéquatement pourvue en capital. La Commission est d'avis que les instances de réglementation doivent évaluer ces facteurs et soumettre un rapport à cet effet au Ministre avant que ne soit prise toute décision portant sur une demande de lettres patentes ou de permis, selon le cas.

Le Rapport Wyman, de même que le Sénat, dans sa réponse au Livre vert, recommandent un accroissement du capital de départ des

nouveaux arrivants sur le marché bancaire par rapport à ce qui est officieusement exigé à l'heure actuelle. Des propositions analogues ont été formulées à la Commission par le ministre des Finances. Ceux qui s'opposent à l'imposition d'un seuil minimum de capital au stade de la constitution ou de l'obtention de permis soutiennent que des exigences trop onéreuses en matière de capital feraient de l'activité bancaire la chasse gardée des seules institutions de grande taille et auraient tendance à concentrer cette activités aux mains d'un petit nombre de banques bien établies. Bien plus, il se peut que les besoins en capitaux fluctuent considérablement une fois lancée l'entreprise bancaire.

Recommandation 26

Nous recommandons qu'aucune banque ne soit créée sans que le Ministre n'ait pris connaissance des opinions et des recommandations des instances de réglementation concernant les objectifs, les plans d'entreprise, la direction (notamment la disponibilité de ceux qui en font partie), et le capital de la banque proposée ainsi que tout autre aspect jugé pertinent par ces dernières.

3. Normes d'information

Les rapports d'information comptable constituent le point de départ de toute activité de surveillance. Bien que les faits soumis à la Commission n'aient pas permis de mettre à jour des lacunes du système d'information du BIGB qui auraient contribué de façon tangible aux faillites de la BCC et de la Norbanque, une amélioration des systèmes d'information comptable actuels est néanmoins jugée opportune.

Proposer l'adoption d'un système de détection avancée, c'est supposer que l'effondrement d'une institution financière est progressive plutôt que soudaine et qu'il est possible de détecter assez tôt les premiers signes de détérioration de sa situation financière. Tous, sauf les auteurs du rapport du Comité permanent de la Chambre des communes portant sur le Livre vert dont la position demeure inexpliquée, s'accordent pour reconnaître que les systèmes de détection avancée constituent un élément essentiel de tout processus de contrôle et de surveillance qui se veut efficace.

Le système de détection avancée qu'utilise actuellement le BIGB fait appel à une multitude de ratios servant à évaluer la suffisance du capital, la qualité de l'actif, la qualité de la gestion, la qualité des bénéfices et les liquidités (le système " CAMEL ") qui sont calculés trimestriellement à partir des déclarations des banques. On suppose que

l'exercice par les vérificateurs externes des responsabilités légales qui leur incombent permettra de révéler la situation du portefeuille de prêts de la banque et on s'en remet à l'intégrité de la direction pour ce qui est de l'exactitude des renseignements fournis. Le système ne permet pas de déceler les erreurs ou les maladresses de la direction ayant trait, par exemple, aux provisions insuffisantes pour pertes sur prêts ou à l'évaluation démesurément optimiste de garanties de prêts. Certes n'y a-t-il pas lieu d'exiger pour autant un système qui se substitue à la volonté d'intervenir ou à l'exercice du jugement. Ce qui est nécessaire, c'est un système d'information comptable qui, pour chaque banque, s'alimente à des sources tant internes qu'externes. L'information qui parvient aux instances de réglementation doit être structurée de façon adéquate et elle doit contenir les renseignements indispensables à l'évaluation des activités de la banque.

D'après les banques, un système de détection avancée ne doit pas faire appel au jugement de la direction, mais doit plutôt être axé sur des signaux externes, notamment les écarts de taux d'intérêt, les bénéfices encaissés (par opposition aux bénéfices comptabilisés), le montant et le coût des dépôts importants comme proportion des dépôts totaux et les trop fortes concentrations de prêts par secteur économique, par région géographique et par emprunteur. D'après les témoignages d'experts en matière de pratiques de vérification, les tendances des bénéfices, les montants d'intérêts capitalisés et comptabilisés, le nombre de prêts faisant l'objet d'une stratégie d'arrangements, le nombre de prêts inexécutés et les écarts de taux d'intérêt revêtent une importance particulière dans la mise au point d'un système de détection avancée efficace.

Les représentants des banques ont également souligné que les indicateurs qui sont appropriés dans le cas de banques régionales ou de banques de création plus récente ne le sont pas nécessairement dans celui de banques mieux établies exerçant leurs activités à l'échelle de l'ensemble du pays. Dans leur mémoire, les vérificateurs bancaires ont mis l'accent sur la nécessité de l'informatisation des renseignements destinés aux instances de réglementation. L'étude de la société Coopers & Lybrand contenait une recommandation similaire. Le BIGB vient tout juste de compléter la conversion coûteuse et laborieuse du traitement manuel à l'analyse et au traitement informatisés des déclarations.

La Commission a déjà recommandé que soient élargies les responsabilités en matière d'information des vérificateurs, du comité de vérification et des membres du conseil d'administration. Il serait

difficile toutefois, d'aller jusqu'à imposer un code d'exigences en matière d'information car, s'il devait tenir compte de toutes les subtilités de tout ce qui pourrait être considéré contraire à la bonne pratique bancaire, sa complexité le rendrait inapplicable. De fait, un tel ensemble de prescriptions pourrait entraver sérieusement la liberté des gestionnaires et entraînerait assurément des coûts d'application considérables. Néanmoins, un certain redressement s'impose de manière à ce que tous les participants du système bancaire, les banquiers comme les instances de réglementation, soient sensibilisés aux mêmes règles de jeu. Certaines pratiques bancaires ont été qualifiées de « bizarres » dans les témoignages et elles doivent être assujetties d'une façon quelconque à des exigences obligatoires en matière d'information des organismes responsables de la surveillance. Dans la perspective de l'élaboration d'un système de détection avancée, les sujets qui ont retenu davantage l'attention au cours des audiences sont exposés ci-après, de même que la description de certaines difficultés éventuelles qui s'y rattachent.

a. Classification des prêts

En bref, tous les banquiers ne parlent pas le même langage. Il serait plus facile aux instances de réglementation d'intervenir adéquatement à partir des informations fournies par les banques si un système uniforme de classification des prêts s'appliquant à l'ensemble de l'industrie bancaire était adopté. Ce système ne viserait nullement à remplacer le jugement des gestionnaires ou à en réduire l'importance en matière de décisions relatives à la valeur ou au risque des prêts. Ce qui est plutôt recommandé, c'est l'introduction d'une nomenclature uniforme qui permette de décrire les décisions prises par les gestionnaires.

Le système de classification uniforme devrait être élaboré à partir des recommandations du Comité consultatif et il y aurait sans doute lieu à cet égard de tenir compte des opinions de la Commission exposées ci-après en matière de définition des prêts inexécutés.

b. Prêts inexécutés

En 1983, pour suppléer au paragraphe 58(2) de la *Loi sur les banques* et normaliser la présentation par les banques de rapports ayant trait aux prêts problématiques, le BIGB a mis au point la notion de « prêt à rendement insuffisant », qui a été appliquée au cours des inspections de 1983 et de 1984. En 1984, le BIGB a publié un « document sur les prêts inexécutés » dans lequel étaient exposées des

exigences accrues en matière d'information comptable concernant les prêts inexécutés, définis dans le document.

À l'heure actuelle, le BIGB reçoit des rapports trimestriels (dont la description est donnée dans l'annexe F) sur les prêts dont l'intérêt est comptabilisé depuis plus de 90 jours. Le contenu des rapports fournit une représentation assez juste du montant des prêts à intérêt non comptabilisé, des prêts restructurés, des prêts renégociés à taux d'intérêt réduit et de l'intérêt comptabilisé. Bien que les nouvelles exigences en matière d'information constituent une amélioration, des déficiences subsistent. Dans la mesure où les prêts sont définis en termes de comptabilisation de l'intérêt, il est possible d'éviter de fournir des renseignements sur certains prêts en capitalisant l'intérêt, de sorte que les contrats relatifs à ces prêts ne sont plus considérés comme étant inexécutés. Par ailleurs, il se peut qu'un prêt ne soit pas déclaré même si l'emprunteur n'en assure plus le remboursement à partir de ses propres ressources.

Il est essentiel que la définition du prêt inexécuté permette de détecter correctement, par traitement statistique, les prêts vraiment préjudiciables le plus rapidement possible. La définition actuelle du prêt en souffrance contenu dans le paragraphe 58(2) de la *Loi sur les banques* constitue un bon point de départ, étant donné qu'elle met l'accent sur le remboursement exigé à partir des ressources propres à l'emprunteur et qu'elle a le mérite d'imposer une certaine discipline en exigeant la divulgation par le prêteur de sa capacité d'autofinancement. Cependant, la période d'arrérages autorisés est trop longue pour que ces prêts puissent représenter des signaux de détection valables. À la BCC et à la Norbanque, on a utilisé diverses définitions de manière à pouvoir considérer un prêt comme satisfaisant ou productif en dépit du fait que l'emprunteur ne l'acquittait pas à partir de ses propres ressources. Ce genre de pratique risque d'occulter la détérioration du portefeuille de prêts jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour que les agents de surveillance puissent intervenir de façon constructive. On reconnaît volontiers que, en raison de découverts bancaires, de prêts indépendants ou d'autres arrangements, un prêt puisse tomber dans la catégorie des prêts en souffrance sans que quoi que ce soit d'incorrect ne soit relevé au dossier, de sorte qu'aucun signal de précarité n'est donné. Il se pourrait très bien que les stratégies de ce genre, une fois divulguées, s'avèrent tout à fait justifiées; le fait qu'une explication soit requise n'en constituerait pas moins une discipline constructive. Selon certains témoins, l'idée de suivre à la trace les prêts dont l'emprunteur ne s'acquitte pas à partir de ses propres ressources est valable, mais la mise au point d'un système de suivi de ce genre pose des difficultés d'articulation et de définition qui exigent une étude plus approfondie.

c. *Divulgation des stratégies d'arrangements* (workouts)

C'est par des stratégies d'arrangements que les deux banques à l'étude s'employaient, d'une manière habituellement peu banale et toujours avec ingéniosité et dynamisme, à ménager les mauvais débiteurs en espérant qu'ils finiraient par être en mesure d'acquitter au moins leurs intérêts. La Commission est d'avis que les instances de réglementation peuvent limiter le recours abusif aux stratégies d'arrangements si les renseignements qui leur sont divulgués leur permettent d'intervenir de façon appropriée. Pour évaluer la qualité du portefeuille de prêts d'une banque et donc sa situation financière, il est indispensable d'assurer le suivi des arrangements dont ces prêts font l'objet. Comme on le signale dans l'annexe F, il ne semble pas prévu dans le « document sur les prêts non exécutés » publié par le BIGB que tous les prêts faisant l'objet d'arrangements doivent être englobés dans la définition des « prêts restructurés » à déclarer. Il semble qu'on y omette d'exiger la déclaration des prêts reclassés comme étant des prêts avancés par un emprunteur distinct, même si cet emprunteur a été financé par la banque. Le contenu des rapports exigés devrait englober tous les types d'arrangements. La définition de ce qui constitue un arrangement doit être formulée par les instances de réglementation à la suite de consultations suivies avec le Comité consultatif. Le Comité consultatif devrait s'intéresser à toutes les stratégies d'arrangements portant sur la renégociation d'un prêt et à tout nouveau prêt consenti à un emprunteur existant ou à un tiers par suite ou en prévision de l'inexécution d'un contrat en vigueur et visant à éviter une perte à la banque ou à la réduire au minimum. Le Comité devrait s'intéresser aux pratiques mises en lumière par les renseignements fournis, comme celles de consentir des prêts sans recours ou des prêts qui s'assimilent à de tels prêts et à la surveillance des activités de cession de sociétés liées à une banque ou financées par une banque et ayant pour mandat de régler la cession de garanties de la banque.

d. *Les principaux éléments d'un système de détection avancée*

Un système de détection avancée sera efficace s'il permet de déceler, le plus tôt possible, une détérioration de la situation financière de la banque. Toute information non indispensable à la détection des problèmes ne fera que surcharger le système. Donc, au cours de l'élaboration d'un système de détection avancée, l'important consistera à éliminer tous les renseignements ne faisant aucunement part de la situation de la banque ou qui sont inutiles parce qu'ils arrivent trop tard. C'est un travail extrêmement raffiné et complexe de choisir les éléments

qui feront partie d'un système de détection avancée. Les banques, le BIGB et des vérificateurs de banques ont présenté divers exposés à la Commission d'enquête sur les éléments d'un système de détection avancée susceptible d'être mis en oeuvre au Canada. L'étude de la firme Coopers et Lybrand renfermait aussi des recommandations précises à ce sujet.

Il faut se demander s'il est indiqué de continuer à donner la même importance à tous les éléments du système. Parmi les grandes quantités de données fournies par les banques faisant l'objet d'inspections, il faudrait isoler et mettre en évidence un certain nombre de signaux avertisseurs importants. D'après certains témoins ayant abordé la question, ces signaux avertisseurs devraient comprendre :

(i) les prêts inexécutés ou les prêts non productifs Un compte rendu portant sur ces types de prêts est ce qui est le plus révélateur de la situation d'une banque; en effet, la situation du portefeuille de prêts est le meilleur indicateur de la situation de la banque. Ces comptes rendus devraient signaler toute hausse nette ou toute baisse nette du nombre des prêts inexécutés au cours de la période de référence, le nombre des prêts de ce genre accordés par la banque à la fin de la période et le pourcentage du portefeuille de prêts qu'ils représentent. Nous avons déjà parlé des changements à envisager lorsqu'il s'agit de définir ces prêts.

(ii) la marge des taux d'intérêt Les banques devraient être tenues de signaler tous les mois ou, si possible, toutes les semaines les taux d'intérêt imputés aux emprunteurs et accordés ou offerts à leurs diverses catégories de déposants. Ces renseignements permettront de déceler assez tôt le fait qu'une banque attire les dépôts en offrant des taux d'intérêt non rentables ou qu'elle fait preuve d'imprévoyance dans ses prêts, voire les deux. À cause des nombreux types de dépôts, il faudrait peut-être exiger que les banques signalent le taux d'intérêt appliqué à chaque type et le montant, en argent, des intérêts versés pour chaque type de dépôt.

(iii) les intérêts courus Les intérêts courus doivent être signalés de façon à révéler depuis combien de temps ils sont exigibles.

(iv) la capitalisation des intérêts et les revenus d'honoraires Il est dit que le calcul des revenus capitalisés sur une base permanente ne pose aucun des problèmes rencontrés en tentant de déterminer, en remontant dans le temps, la valeur des intérêts capitalisés.

Il faudrait mettre au point des jalons et des modalités de comptes rendus permettant de déterminer les intérêts et les revenus d'honoraires comptabilisés, mais non perçus, sans que la banque les finance. Les rapports devraient permettre de faire une distinction entre les revenus d'honoraires qui sont amortis et ceux qui ne le sont pas, dans le but de faire connaître une politique de prêt axée sur les revenus d'honoraires. Les banques doivent rendre compte de l'ensemble des intérêts capitalisés et courus et faire une distinction entre une capitalisation planifiée et une capitalisation non planifiée; elles doivent aussi signaler les revenus d'honoraires à substituer aux intérêts ou touchés pour des services véritablement rendus pour permettre aux instances de réglementation d'évaluer le plus souvent possible, mais au moins tous les mois, les résultats de la banque.

(v) la croissance et la diversification du portefeuille de prêts Une croissance rapide du portefeuille de prêts d'une banque peut faire courir à celle-ci des risques importants. Donc, toute modification du taux de croissance de la banque devrait être signalée aux instances de réglementation. Les prêts devraient être ventilés par secteur d'activité, par région géographique et par catégorie d'emprunteurs.

(vi) les risques hors bilan Les comptes rendus devraient signaler toutes les dettes indirectes, y compris les garanties et d'autres engagements directs et indirects, partiels ou totaux, conditionnels ou inconditionnels.

(vii) les pertes encourues sur prêts Les pertes sur prêts encourues au cours de chaque période de référence devraient être signalées et comparées, en chiffres absolus, en pourcentage du portefeuille de prêts et sur une base cumulative, aux pertes encourues au cours des exercices financiers antérieurs. Un compte rendu distinct devrait signaler le nombre et la valeur des prêts non productifs pour lesquels aucune provision pour pertes sur prêts n'est imputée.

(viii) les arrangements Comme nous l'avons déjà dit, le nombre et la valeur globale des arrangements de prêts devraient être signalés. Les données devraient comprendre tous les arrangements effectués au cours de la période de référence et le nombre total de ces prêts comptabilisés par la banque à la fin de la période. Un compte rendu distinct devrait isoler et signaler les arrangements des prêts qui sont redevenus entièrement productifs.

(ix) les revenus Les agents de surveillance devraient pouvoir obtenir une analyse comparative des revenus où apparaîtraient l'évolution des

revenus de la banque, le ratio des revenus à l'actif, le ratio des rentrées hors caisse aux rentrées de fonds, le rendement des capitaux propres et la différence entre l'origine des revenus d'intérêts et celle des revenus autres que d'intérêts. Il serait utile de subdiviser les revenus autres que d'intérêts.

(x) Les liquidités Les institutions de dépôt sont très préoccupées par les risques qu'ils courent en matière de liquidités. Ils devraient donc fournir aux instances de réglementation des données décrivant le rapprochement des dates d'échéance des prêts à l'actif et des dépôts au passif. Les prévisions de trésorerie devraient envisager toutes les possibilités.

(xi) les membres du personnel Les instances de réglementation devraient être informées de tous les changements survenant au sein des administrateurs, de la haute direction et des vérificateurs. Lorsque ces changements sont importants ou affichent une certaine tendance, les instances de réglementation devraient en déterminer les causes.

Une partie importante des renseignements dont nous venons de parler est actuellement intégrée au système de détection avancée en vigueur au BIGB. L'important consistera donc désormais à mettre l'accent, au moyen d'un système de pondérations, sur les données les plus révélatrices, comme le classement chronologique des intérêts courus, le regroupement des intérêts capitalisés de façon non planifiée et le report de l'imputation des provisions pour pertes sur prêts des catégories des prêts partiels et inexécutés.

Recommandation 27

Nous recommandons que les systèmes d'information comptable en vigueur au BIGB soient modifiés et qu'ils soient appliqués avec pertinence aux éléments d'une importance déterminante. Il faudrait procéder de la façon suivante :

a) Le Comité consultatif devrait tenir compte des opinions formulées précédemment pour avancer des règles et des directives concernant :

(i) le classement des prêts
(ii) les prêts inexécutés
(iii) la divulgation des stratégies d'arrangements.

b) Le Comité consultatif devrait se pencher sur les données mises à jour au cours de l'enquête et résumées précédemment pour déterminer si le système actuel de détection

avancée devrait être rationalisé et si des renseignements plus significatifs devraient lui être intégrés.

c) Le Comité consultatif devrait analyser s'il est souhaitable d'exiger d'une banque, sur demande de l'organisme de réglementation, de faire authentifier par les vérificateurs externes ou, si l'organisme de réglementation le juge nécessaire, par un cadre supérieur de la banque, tous les rapports d'information ou certains d'entre eux.

4. Divers types de surveillance

Les banquiers et les vérificateurs expérimentés qui ont témoigné devant la Commission étaient tous d'avis que l'intensité de la surveillance et la fréquence et la nature des inspections devraient refléter la qualité, l'importance, l'expérience et d'autres caractéristiques de chaque banque faisant l'objet d'une surveillance. Il se pourrait que des banques nouvellement créées requièrent une approche ressemblant quelque peu au système de surveillance active en vigueur aux États-Unis. Par contre, les grandes banques dont les effectifs et le fonctionnement sont bien rodés requièrent une surveillance beaucoup moins intense et les inspections complètes peuvent survenir moins qu'une fois par année en utilisant une approche ressemblant au système canadien actuel auquel les changements proposés auraient été apportés. De façon générale, dans le cas des banques bien établies, les agents de surveillance peuvent se fier beaucoup aux renseignements obtenus grâce aux vérificateurs et aux systèmes internes de ces banques, ne recourant à une étude du portefeuille de prêts que de façon exceptionnelle ou aléatoire. Toutefois, dans le cas des nouvelles banques ou des banques qui sont un objet de préoccupation pour les instances de réglementation pour une raison quelconque ou dont le nom est inscrit sur une liste de contrôle, une surveillance d'une intensité différente doit être envisagée. L'ampleur de l'inspection devrait être associée à une activité d'une envergure variable, mais pas d'une intensité uniforme. Les agents de surveillance devraient donc mettre au point l'échelle des activités d'inspection applicables à toutes les banques relevant d'elles. L'importance et la nature de la surveillance déprendront donc de l'endroit où se situe chaque banque sur cette échelle au moment convenu.

Recommandation 28

Nous recommandons d'exercer les pouvoirs de surveillance et d'inspection d'une façon qui tienne compte de la situation financière de la banque, de son degré de maturité, de sa taille, de la qualité de ses éléments d'actif, de la diversification de

son portefeuille de prêts et de sa situation générale se dégageant du système de détection avancée.

5. Inspections sur place

La Commission ne recommande pas de reléguer aux oubliettes les trois facettes du système de base de surveillance bancaire. Cependant, une des leçons à tirer des difficultés éprouvées au sujet de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, c'est que, lorsque les circonstances le justifient, les agents de surveillance devraient pouvoir se rendre à la banque et constater de visu la situation véritable du portefeuille de prêts. En 1985, le BIGB a donné suite à la nécessité d'évaluer les portefeuilles de prêts de ces deux banques en ayant recours, pour étudier la situation de la Norbanque et au cours de l'élaboration et de la mise en application du programme de soutien de la Banque commerciale du Canada, aux services de directeurs de crédit bancaire actifs ou d'anciens directeurs. Les données montrent clairement que, si des gens de l'extérieur avaient fait une évaluation plus rapide et objective des portefeuilles de prêts des banques, le BIGB se serait fait plus tôt une toute autre idée de ces banques. Comme nous l'avons dit au chapitre 3, les inspections sur place sont davantage devenues monnaie courante en 1985 et en 1986 et visent maintenant toutes les banques du système, même les grandes banques du pays. Signalons que le Royaume-Uni tente de modifier son système de surveillance pour lui intégrer ce genre de pouvoir et de ressources d'inspection sur place.

Cette capacité de procéder à des inspections sur place serait utilisée de concert avec les divers types de surveillance déjà décrits. Elle devrait être utilisée, au besoin, au cours de la vie de la banque et pour déterminer, avant la liquidation des éléments d'actif, la valeur du portefeuille de prêts; en effet, si les inspections sur place ne deviennent associées qu'à des situations d'urgence, il est certain, comme le donnait à entendre le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, qu'elles serviront simplement à avertir le monde des affaires qu'une faillite est imminente et déclencheront des demandes générales de remboursement immédiat. La menace constante d'une inspection possible et imprévue du portefeuille de prêts d'une banque exercerait d'elle-même une influence salutaire sur la conduite de ses affaires.

Recommandation 29

Nous recommandons que le BIGB continue, en plus d'avoir recours, au besoin, à ses propres inspecteurs, d'utiliser les

services, sous contrat, de préposés au crédit et de directeurs, actifs et à la retraite, de certaines banques pour procéder à des évaluations sur place des portefeuilles de prêts des banques. Les inspections sur place devraient avoir lieu au cours de la totalité de l'existence de chaque banque et, comme il a déjà été recommandé, à des intervalles reflétant la situation générale de la banque, sans être limitées à des situations d'urgence. (Consulter aussi la recommandation 5.)

6. Inspections annuelles

Il n'est pas pratique courante que le rapport rédigé par le BIGB à la suite de l'inspection annuelle d'une banque soit communiqué à des représentants de la banque ou examiné en leur présence, bien que les agents de surveillance rencontrent brièvement des cadres supérieurs de la banque. La banque commerciale du Canada a demandé que les conclusions du rapport annuel soient communiquées directement au chef de direction de chaque banque et aux vérificateurs des actionnaires. Le BIGB a signalé avoir l'intention d'exposer les résultats des inspections dans des lettres qu'il ferait parvenir aux banques. Pour plus de certitude, il serait peut-être nécessaire ou souhaitable de modifier l'article 251 de la *Loi sur les banques* pour garantir que cet échange et d'autres échanges déjà recommandés aient effectivement lieu entre les agents de surveillance et la banque et ses vérificateurs.

Recommandation 30

Nous recommandons d'exiger des agents de surveillance de faire parvenir à la banque un résumé des résultats de l'inspection annuelle. Le résumé devrait renfermer l'évaluation de la banque et devrait être communiqué à la haute direction de la banque et aux vérificateurs de ses actionnaires. Une étude de ce résumé devrait être à l'ordre du jour d'une réunion du comité de vérification à laquelle assisteraient, tel qu'il a déjà été recommandé, les agents de surveillance. De leur côté, les banques désireuses de divulguer ces renseignements devront respecter la volonté des agents de surveillance et se plier aux mêmes critères que dans le cas d'une ordonnance de cessation d'activité. (Consulter aussi les recommandations 17 et 24 qui précèdent.)

7. Ordonnances de cessation d'activité

Au cours des audiences de la Commission d'enquête, on a beaucoup parlé du pouvoir de la *FDIC* d'émettre des « ordonnances de cessation d'activité », comme celle qui visait la banque *Westlands*. L'ordonnance de la *FDIC* était détaillée et précise et portait essentiellement sur l'évaluation des actifs de prêt de la banque, ainsi que sur une série de mesures connexes visant à remettre la banque à flot. Dans les faits, cet objectif a été atteint. Même si tous les rapports sur l'évolution des instances de réglementation avaient préconisé l'adoption de cet instrument de contrôle, devant la Commission, les opinions étaient très partagées : on se demandait si ce pouvoir devait maintenant être accordé expressément aux instances responsables de la réglementation au Canada sans le laisser à leur discrétion. Pour que la situation soit claire et moins confuse, le BIGB a proposé que la *Loi sur les banques* soit modifiée de façon à lui ajouter le pouvoir d'émettre des « ordonnances de cessation d'activité ».

La plupart des grandes banques et l'ABC ont proposé que tout pouvoir d'émettre des ordonnances de cessation d'activité soit limité à la question de l'insolvabilité (bien que l'inspecteur général ait déclaré, devant la Commission, qu'à ce stade-là, les ordonnances ont peu de valeur), qu'elles soient confidentielles et assorties d'un droit d'appel. Le projet de loi C-103 permettrait d'émettre un « ordre » pour mettre un terme à une conduite « contraire aux saines pratiques du commerce », pour s'en abstenir ou pour intervenir en vue de la réviser « dans le cadre de la gestion des affaires de la banque ». Une telle directive ne serait pas forcément rendue publique et serait assortie d'un droit d'appel.

La Commission est d'avis qu'une réglementation efficace suppose que les personnes qui sont responsables de la surveillance, en plus d'avoir le pouvoir ultime que leur donne la Loi d'exiger la fermeture d'une banque, aient à leur disposition, au cours de la totalité de la vie de la banque, toute la gamme des instruments d'application de la Loi qui ont été proposés.

Recommandation 31

Nous recommandons, comme il est envisagé dans le projet de loi C-103, qu'un pouvoir clair et précis d'émettre des ordonnances de cessation d'activité soit accordé à l'organisme de réglementation. Ce pouvoir ne devrait pas être utilisé uniquement dans les cas d'insolvabilité imminente. L'organisme de réglementation devrait plutôt recourir assez tôt à ce pouvoir lorsqu'il est encore possible de parvenir à contrer des

pratiques inadéquates. Toute ordonnance de cette nature devrait être assortie d'un droit d'appel.

Est-ce que les ordonnances de cessation d'activité devraient être rendues publiques? C'est un problème épineux. Naturellement, si aucune exemption n'est prévue dans la loi ou les règlements, une ordonnance de cessation d'activité, compte tenu de son contenu évidemment, doit être divulguée dans un prospectus ou en tant que « changement important »; c'est ce que stipulent les lois sur les valeurs mobilières qui traitent de la divulgation publique et qui requièrent donc que les ordonnances, les obligations, les mesures et les conditions appliquées et jugées pertinentes soient rendues publiques. Il faut aussi se demander si des ordonnances de cessation d'activité faisant l'objet d'un appel ou d'une révision devant les tribunaux devraient être rendues publiques. La question est importante; en effet, une ordonnance claire et précise de cessation d'activité serait probablement un signe de lacunes graves au sein de la banque et pourrait déclencher, même auprès d'une grande banque bien établie, des demandes générales de remboursement immédiat. Comme nous le verrons en détail à l'annexe B, toutes ces questions ont été analysées en profondeur par des groupes responsables de la surveillance aux États-Unis.

Compte tenu de la réglementation provinciale des valeurs mobilières au Canada, si les ordonnances de cessation d'activité devaient être ajoutées à la *Loi sur les banques*, certaines dispositions seraient peut-être nécessaires pour protéger les banques d'une divulgation prématurée de l'existence d'une ordonnance. Dans certaines circonstances, une divulgation pourrait entraîner des demandes générales de remboursement immédiat par les banques. Par contre, toute restriction appliquée à la divulgation pénaliserait les investisseurs ou du moins leur nuirait parce qu'ils ne pourraient pas prendre connaissance de problèmes assez graves pour entraîner l'émission d'une ordonnance de cessation d'activité. Le Parlement devra tenir compte de ce problème pratique grave et conviendra qu'un compromis ou un équilibre doit être atteint entre un accès à toute l'information par les actionnaires, d'une part, et l'intégrité et la confidentialité de la surveillance exercée sur le système, d'autre part. Certains sont d'avis qu'un compromis valable serait d'empêcher toute divulgation à moins que l'ordonnance fasse l'objet d'un appel ou d'une révision devant les tribunaux. D'après certaines données fournies à la Commission, c'est la solution qui semble avoir été adoptée aux États-Unis. Toutefois, comme nous le verrons à l'annexe B, la situation ne semble plus être la même aujourd'hui. Après mûre réflexion, la Commission est arrivée à la conclusion que l'incidence possible d'une ordonnance de cessation

d'activité garantira qu'une telle ordonnance ne sera utilisée qu'en cas de besoin véritable. Dans de telles circonstances, une banque faisant face à cette mesure draconienne devrait être confrontée aux conséquences de ses actes et de son inobservation, dans le passé, de directives officieuses. Voilà l'essence même d'un système de surveillance protectrice. Pour ce qui est des autres enquêtes et des autres examens menés dans le cadre du système de surveillance et qui n'aboutissent à aucune directive et à aucune ordonnance de cessation d'activité, aucune divulgation par la banque ou par les instances de réglementation (à moins que ces dernières ne l'exigent) ne serait requise.

Recommandation 32

Nous recommandons que les ordonnances de cessation d'activité soient rendues publiques dès leur émission à moins que certaines circonstances dictent une autre possibilité aux instances de réglementation; toutefois, toute mesure d'ordre administratif prise par ces personnes et n'aboutissant pas à une ordonnance de cessation d'activité ne sera pas rendue publique par la banque ou par l'organisme de réglementation à moins que ce dernier ne l'exige.

8. Évaluation de l'actif

Au cours des audiences, une bonne partie des débats a porté sur les pratiques utilisées par la Banque commerciale du Canada et par la Norbanque pour évaluer leurs portefeuilles de prêts. Les problèmes découlaient d'un certain nombre de facteurs dont les plus importants étaient liés à la réorganisation des prêts, aux provisions pour pertes sur prêts et à la comptabilisation et à la capitalisation des intérêts et des revenus d'honoraires. Un problème était commun à tous ces éléments : la détermination de la valeur des biens donnés en garantie, ordinairement des biens immobiliers. Peu de propositions et encore moins d'exposés étaient axés sur la façon de régler le problème de l'évaluation dont la complexité dans le cas d'une banque en difficulté se dégage d'emblée des éléments de preuve présentés devant la Commission.

Le projet de loi C-103 dont les lacunes et l'incidence sont envisagées à l'annexe F voudrait donner à l'inspecteur général le pouvoir de déterminer la valeur de l'actif d'une banque. Suivant la forme proposée, ce pouvoir est imprécis et, dans tous les cas, dépasse de loin tout ce qui a été soumis à la Commission comme étant nécessaire à l'évolution du système bancaire ou de l'intérêt que lui porte le public.

La Commission est d'avis que le pouvoir d'émettre des ordonnances de cessation d'activité permettra aux instances de réglementation d'exercer un certain contrôle sur l'application des méthodes d'évaluation des garanties et d'assurer une saine gestion des affaires d'une banque. Ce pouvoir devrait être sciemment mis à l'essai par les instances de réglementation avant qu'un pouvoir aussi draconien que celui de modifier la valeur d'un actif soit accordé à un organisme d'État. Étant donné que la Commission s'est montrée favorable au maintien de la triple structure de base du système bancaire canadien, des procédures sages et appropriées d'évaluer les portefeuilles de prêts devront reposer sur les décisions éclairées des administrateurs des banques plutôt que sur des décrets de réglementation.

Recommandation 33

Nous recommandons de ne pas adopter la proposition, contenue dans le projet de loi C-103, de modifier l'article 175 de la* Loi sur les banques *visant à donner à l'organisme de réglementation le pouvoir de déterminer la valeur d'un prêt.

9. Remplacement des administrateurs et des dirigeants

Le ministère des Finances, dans le Livre vert, et le ministre des Finances, au cours de l'enquête, ont recommandé que les instances de réglementation aient le pouvoir de remplacer des administrateurs et des membres du conseil d'administration. Aux États-Unis, certains organismes de réglementation possèdent un tel pouvoir. Nous verrons plus loin que la Commission est d'avis que ce pouvoir ne devrait être accordé au ministre des Finances que dans le cadre d'un programme d'aide aux banques. Si l'on se fie à toute l'information connue, rien ne permet de conclure que, dans l'intérêt du public, le système bancaire canadien soit en mal de cette ingérence inhabituelle et grave par un organisme de réglementation, sauf dans le cas d'un programme d'aide aux banques. En effet, compte tenu du caractère profondément différent du système bancaire aux États-Unis et au Canada, une telle mesure ne semble absolument pas convenir à la situation canadienne pour le moment. Dans le seul cas où les instances de réglementation ont eu l'occasion d'envisager le renvoi d'un cadre supérieur (de la Banque commerciale du Canada), le but a été atteint grâce aux rapports qu'entretenaient les administrateurs et les instances de réglementation, sans que ces dernières ne possèdent un pouvoir précis en la matière.

Ce qui est encore plus important, c'est que la Commission a recommandé d'accorder à l'organisme de réglementation le pouvoir d'émettre des ordonnances de cessation d'activité. D'autres organismes

ont utilisé ce pouvoir à l'occasion pour obtenir le renvoi d'administrateurs et de dirigeants. Ce nouveau pouvoir devrait être mis à l'essai avant d'avoir recours aux mesures extrêmes proposées dans le Livre vert.

10. Contrôle des transactions d'initiés

Des transactions d'initiés ayant lieu entre la banque et ses administrateurs et ses dirigeants ou des particuliers ou des sociétés ayant des liens avec ses administrateurs et ses dirigeants peuvent enfreindre les devoirs de fiduciaires imposés par l'alinéa 54(1)*a*). Toutefois, dans certaines circonstances, de telles transactions sont permises par la *Loi sur les banques*. L'alinéa 174(2)*f*) impose des restrictions sur les conditions applicables à des prêts consentis aux administrateurs et aux dirigeants de la banque. De tels prêts doivent être garantis par une hypothèque sur la résidence du débiteur et être inférieurs au plus élevé des montants suivants : le salaire annuel versé au débiteur par la banque ou 25 000 $. L'alinéa 74(2)*g*) a trait aux prêts consentis à des administrateurs qui ne sont pas employés de la banque et stipule que de tels prêts doivent être consentis aux conditions auxquelles elle consent normalement ses prêts. Ces prêts sont également assujettis à une limite monétaire dans laquelle entrent en ligne de compte le capital et l'excédent de la banque. Le paragraphe 215(7) de la *Loi sur les banques* stipule que le montant total des prêts accordés à des administrateurs constitue une information qui doit être consignée au siège social de la banque et rendue publique sur demande.

Le contrôle à exercer sur les divers types de transactions d'initiés a fait l'objet de recommandations dans le Livre vert et dans les rapports publiés par la suite. En principe, d'après les auteurs du Livre vert, les transactions d'initiés devraient être interdites, à de très rares exceptions près. Comme le montrent les mémoires présentés devant la Commission d'enquête, l'industrie a réagi très négativement à cette proposition. Les banques à charte ont déclaré que la meilleure façon d'exercer un contrôle sur ce type de transaction est de maintenir en vigueur les restrictions applicables à la propriété des banques canadiennes. D'après les témoignages de plusieurs des chefs de direction de ces banques, la meilleure garantie contre les inconvenances est une saine gestion, en commençant par le conseil d'administration et incluant les dirigeants de la banque, son inspecteur en chef et son service de l'inspection. D'après ces témoignages, lorsque l'échafaudage de cette discipline interne s'effondre, il est difficile d'y pallier au moyen d'une réglementation venant de l'extérieur.

Rien ne prouve, dans toute l'information connue, que les emprunts effectués par des administrateurs et des dirigeants aient été une source de difficulté financière pour la Banque commerciale du Canada, la Norbanque ou quiconque qui leur était associé. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un administrateur ou un dirigeant qui doit une somme importante à sa banque connaît forcément une perte d'indépendance et de crédibilité lorsqu'il est appelé à se prononcer, au cours de réunions, sur d'autres prêts, sans compter les pratiques d'octroi de prêts et de perception des fonds. En 1985, à la Norbanque, la valeur des prêts consentis à des administrateurs atteignait environ 7,5 millions de dollars. À la même date, les prêts consentis à des dirigeants valaient plus de 2 millions de dollars. Des précisions sur ces activités sont présentées au chapitre 5. À cause de la façon dont ces prêts ont été autorisés par le conseil d'administration, il faut s'interroger sérieusement sur la possibilité d'exercer un contrôle sur ce type de prêts consentis par une petite banque, comme la Norbanque. Cela ne pose peut-être aucune difficulté pour les grandes banques; malgré cela, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il devrait être interdit, pour une banque, d'accorder des prêts à des administrateurs qui ne font pas partie de ses effectifs. Cette interdiction a l'avantage évident d'être facile à appliquer. La Commission ne juge pas possible, sans approfondir le problème, de tenter d'exercer un contrôler sur les prêts accordés à des organismes appartenant à des administrateurs. L'alinéa 174(2)*f*) permet d'emblée d'éliminer tout abus au chapitre des prêts consentis à des administrateurs et à des dirigeants qui sont des employés de la banque. Il y aurait toutefois une exception lorsque le prêt consenti doit permettre à l'administrateur d'acheter des actions de la banque. Aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, une société solvable peut accorder des prêts à ses administrateurs pour cette raison.

Bien que certains mémoires présentés devant la Commission aient porté sur le contrôle à exercer sur les prêts consentis par des banques à des sociétés affiliées, aucun élément de preuve n'avait trait à cette question, parce que les deux banques n'avaient pratiquement pas eu recours à ces prêts. Il est clair qu'aucun lien entre ces faillites bancaires et des prêts inconvenants consentis à des sociétés affiliées (sauf dans les cas de la situation d'arrangement et de la *Westlands* que nous aborderons plus loin) ne se dégage des éléments de preuve; donc, aucune recommandation sur cet aspect du problème ne serait justifiée.

Même en interdisant les prêts consentis à des administrateurs qui ne sont pas des employés de la banque, ceux-ci pourraient quand même

obtenir des conditions justifiables en s'adressant à d'autres établissements financiers. Naturellement, les banques pourraient constituer un consortium financier formé de dirigeants et d'administrateurs de façon à ne consentir aucun prêt à leurs propres administrateurs, mais uniquement à ceux d'autres banques. Même si la chose se faisait sur une base de réciprocité, l'anathème serait du moins éliminé de la liberté d'expression et de vote au cours des réunions des conseils d'administration. Si des conditions favorables sont parfois vues comme une partie du traitement des membres des conseils, rien ne pourrait les empêcher d'utiliser des façons plus directes d'atteindre les mêmes buts.

Recommandation 34

Nous recommandons de modifier la* Loi sur les banques *de façon à interdire aux banques de consentir des prêts, quelles que soient les conditions, à des membres de leurs conseils d'administration qui ne sont pas des employés, sauf lorsque le prêt permet à l'administrateur d'acheter des actions de la banque. Les restrictions applicables aux prêts consentis à des membres du conseil d'administration qui sont des employés et qu'impose actuellement la* Loi sur les banques *devraient rester en vigueur.

11. Réglementation des pratiques en matière de prêt

a. Concentration des prêts à un même emprunteur ou à des emprunteurs associés

Le fait de prêter des sommes importantes au même emprunteur ou à des emprunteurs associés ou apparentés entraîne la concentration des prêts et pose un risque évident pour la stabilité d'une banque. À l'heure actuelle, aucune limite légale ne s'applique au montant ou au pourcentage du capital d'une banque qui peut être prêté à un seul et même emprunteur ou à des emprunteurs ayant des relations, bien que les vérificateurs d'une banque soient tenus, en vertu de l'alinéa 242(3)*b*) de déclarer l'existence de tout prêt à une personne d'un montant dépassant 0,5 pour 100 du total du capital, du surplus d'apport et des bénéfices non répartis de la banque, dans les cas où, de l'avis des vérificateurs, des pertes sont probables en regard du prêt. Il y a lieu de comparer cette exigence avec celle qui est en vigueur aux États-Unis où, en vertu de *12 U.S.C.*, article 84, aucune banque nationale ne peut prêter à une personne, à une entreprise en participation, à une association ou à une société plus de 15 pour 100 de la partie du capital-actions et du surplus qui est supérieure au capital investi en permanence.

La Commission a reçu diverses propositions recommandant l'application de limites analogues aux banques à charte canadiennes. La Commission est d'accord avec ces propositions.

Recommandation 35

Nous recommandons que l'organisme de réglementation, après consultation avec le Comité consultatif, recommande au Ministre la promulgation de règlements visant à fixer aux emprunteurs individuels ou aux emprunteurs associés des limites d'emprunt raisonnables, exprimées comme pourcentage du capital tel qu'il aura été défini.

b. Prêts par région et par secteur

Du fait qu'il a été établi que la récession économique en Alberta et en Colombie-Britannique avait eu des répercussions sur la BCC et la Norbanque, la Commission a reçu des mémoires et accueilli des argumentations ayant trait à l'application sectorielle de normes de provisions pour pertes sur prêts, très semblables à celles qui sont exigées en matière de prêts à risque de pays souverain, selon les lignes directrices promulguées par l'inspecteur général. Les auteurs de l'étude Cooper & Lybrand ont conclu que certains secteurs industriels et économiques se prêtaient à l'affectation de provisions générales. Un seul des mémoires présentés à la Commission retient cette approche. À la Banque Toronto-Dominion, la pratique consiste à affecter automatiquement un minimum de provisions pour tout prêt inexécuté dans certaines régions et certains secteurs préétablis. Récemment, les agents de surveillance américains ont autorisé l'affectation de provisions par secteur, pour ce qui est des prêts aux secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Les auteurs d'autres mémoires ont souligné qu'il serait utile de limiter d'une façon générale les pouvoirs d'une banque de sorte que la banque en question ne puisse pas concentrer les prêts outre mesure dans des secteurs économiques cycliques ou dans certaines régions géographiques.

La Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'imposer ce genre de limites. Le fait d'imposer des provisions obligatoires ou de limiter les prêts sans référence au contexte d'un prêt en particulier serait perçu, comme il ressort des témoignages présentés pour le compte de certaines des banques à charte, comme des entraves à la croissance des régions ou secteurs économiques visés. Les risques inhérents à la concentration géographique ou sectorielle des prêts peuvent être circonscrits adéquatement par l'adoption des pratiques opportunes de bonne gestion interne et par les activités de contrôle et l'intervention des responsables

de la surveillance, s'il y a lieu. Dans le cadre du système de détection avancée, les concentrations de prêts feront l'objet de déclarations aux instances de réglementation, qui tiendront compte de la vulnérabilité de l'établissement à un secteur ou à une région géographique pour déterminer le niveau approprié de capital et le ratio de levier.

Recommandation 36

Nous ne recommandons pas que la loi soit modifiée de manière à restreindre les activités de prêt des banques dans des secteurs ou des régions géographiques en particulier. La loi ne doit pas non plus imposer l'affectation automatique de provisions pour pertes pour certains secteurs ou certaines régions.

c. Arrangements

Dans leurs présentations, les représentants de certaines des banques à charte ont soutenu que les banques ne doivent pas être entravées par la loi dans leurs décisions en matière d'arrangements et, notamment, lorsque ces décisions comportent la possibilité d'une participation au capital de l'emprunteur. Une banque, soutiennent-ils, doit être libre, tout en agissant de façon raisonnable et prudente, de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner à l'emprunteur l'occasion de respecter ses engagements. La liberté pour la banque de conclure des accords de restructuration, d'effectuer des réorganisations d'entreprises et de prendre d'autres mesures de redressement au lieu de procéder à des saisies ou de se prévaloir d'autres dispositions visant l'exécution d'un contrat de prêt constitue, soutient-on, une condition essentielle d'une bonne pratique bancaire et correspond de plus à l'intérêt de la collectivité. La Commission partage cette optique et considère que la possibilité d'un recours abusif aux arrangements peut être limitée par l'application de règles de comptabilité appropriées et par une surveillance accrue de la part des autorités de contrôle pouvant donner lieu, le cas échéant, à des exigences en matière de radiations ou de provisions. Ces questions ont été abordées précédemment.

Recommandation 37

Nous recommandons que les banques ne soient pas entravées dans la mise au point de stratégies d'arrangement, tout en demeurant assujetties aux normes de déclaration déjà recommandées.

12. Rapports des organismes de contrôle et de réglementation étrangers

Les vérificateurs de la BCC ont soutenu dans leur déposition que les instances de réglementation des banques canadiennes devraient transmettre régulièrement aux vérificateurs des banques intéressées les informations concernant certaines banques qui sont transmises par des organismes étrangers de contrôle et de réglementation. Il s'agit là d'une question délicate, étant donné que certains responsables étrangers de la surveillance bancaire, notamment ceux des États-Unis, peuvent imposer des conditions rigoureuses à l'utilisation des renseignements qu'ils divulguent aux instances de réglementation des banques canadiennes. La *FDIC* et le *FRB* refusent catégoriquement de permettre au siège social canadien d'une banque faisant affaires aux États-Unis ou à l'agent de surveillance canadien de cette banque de conserver des exemplaires des rapports annuels ou des rapports spéciaux préparés par ces agences américaines. Les organismes de surveillance américains ne voient pas la nécessité de divulgation réciproque de la part des agents de surveillance canadiens. Par conséquent, les instances de réglementation des banques canadiennes ne peuvent compter sur une aide continue de la part des responsables américains de la surveillance bancaire.

Cette situation soulève des questions complexes ayant trait aux rapports, à l'échelle internationale, entre organismes de réglementation et de surveillance. Il est toutefois évident au départ que, lorsqu'une banque canadienne a étendu ses opérations aux États-Unis ou dans un autre pays, il n'est pas possible de faire une évaluation exacte de la situation de cet établissement sans disposer de renseignements complets et fiables au sujet des opérations de la banque dans le pays en question. Il peut souvent arriver que des renseignements vitaux soient entre les mains d'une agence de surveillance étrangère. Cela s'est effectivement produit dans le cas de la BCC. Il y a toutefois lieu de souligner que l'effondrement de la banque n'a pas été attribuable au refus des agents de surveillance américains de collaborer avec les autorités canadiennes. Dans ce cas, ce fut plutôt l'incapacité du BIGB à réagir adéquatement et en temps opportun aux rapports transmis par les autorités américaines qui retarda la constatation inévitable de la situation véritable de la BCC.

De plus, il se peut que l'organisme de surveillance étranger, sur la foi des renseignements dont il dispose, soit tenté d'imposer des mesures de redressement à une banque. Comme ce fut le cas dans l'ordonnance de cessation d'activité imposée à la *Westlands Bank*, ces mesures peuvent avoir des répercussions importantes sur les opérations canadiennes de la banque visée. De toute évidence, il serait utile aux

responsables canadiens de la surveillance bancaire d'être informés aussi bien de l'état des opérations étrangères de la banque que des solutions de redressement envisagées par l'organisme de surveillance étranger. Parallèlement à l'accroissement des activités des banques étrangères de l'annexe B, l'intérêt réciproque que porteront les autorités de surveillance américaines et canadiennes aux inspections bancaires se concrétisera sans doute et débouchera vraisemblablement sur la réciprocité d'intérêts en matière d'échanges d'information.

Recommandation 38

Nous recommandons que le pouvoir exécutif ou ses délégués, l'organisme de réglementation, s'efforcent de mettre au point un régime de réciprocité en matière d'échange d'information entre les responsables canadiens et étrangers de la surveillance bancaire qui, tout en protégeant au besoin le caractère confidentiel des renseignements échangés, permettrait aux responsables canadiens de la surveillance bancaire d'évaluer en pleine connaissance de cause la situation financière de toutes filiale, société affiliée ou succursale étrangères d'une banque à charte canadienne.

F. Programmes d'aide aux banques

1. Introduction

Une bonne partie des détails du texte qui suit se révélera superflue si le système bancaire canadien doit se limiter à un nombre relativement faible de banques à service intégral de l'annexe A et à un nombre limité de banques de l'annexe B. Par ailleurs, si l'on maintient, dans des limites raisonnables, l'accès des nouvelles banques afin d'assurer un service bancaire concurrentiel dans le pays, il faut maintenir un plan plus élaboré à l'intérieur de la structure législative afin de faire face aux crises de trésorerie et de solvabilité. C'est en fonction de l'hypothèse selon laquelle les politiques actuelles dans ce domaine se poursuivront que nous traiterons de façon assez détaillée les programmes d'aide aux banques que nous proposons plus loin.

C'est au moment où les difficultés de trésorerie se transforment en des problèmes d'insolvabilité que commence la véritable épreuve du système de réglementation des banques. Il n'est pas nécessairement utile pour la collectivité simplement de mettre en oeuvre des processus de faillite en vertu de la *Loi sur la liquidation*, ou de la *Loi sur les faillites* si celle-ci s'appliquait aux banques. Lorsque la faillite de la banque pourrait avoir un effet grave sur la collectivité ou sur le système

bancaire canadien dans notre pays ou à l'étranger, il faut, dans l'intérêt public, que la banque soit maintenue en activité par une réorganisation de son actif, de son passif, de sa direction et de sa propriété. Dans les termes de Sir Lyman Duff, prononcés il y a longtemps dans une procédure d'insolvabilité, il doit y avoir une loi pour « faire face à la condition existante d'insolvabilité en soi afin de permettre des arrangements, compte tenu de l'insolvabilité de la compagnie, sous l'autorité judiciaire qui, autrement, pourrait ne pas être valable avant le début des procédures de faillite ». (traduction) La loi doit prévoir un moyen quelconque pour garder une banque en activité malgré son insolvabilité, si cela est dans l'intérêt du pays. La *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, qui a été adoptée il y a de nombreuses années pour permettre à une compagnie de réaménager ses relations avec ses créanciers lorsqu'elle est insolvable ou fait face à l'insolvabilité, ne s'applique pas aux banques. La loi présente toutefois un parallèle intéressant qui pourrait être suivi dans le projet de restructuration des compétences légales en vue de la réglementation des banques dans des circonstances difficiles. La Loi a été fondée sur une loi anglaise adoptée en 1929 qui prévoyait un compromis ou un arrangement approuvé par voie judiciaire entre la compagnie et ses créanciers ou entre la compagnie et ses actionnaires. Le compromis ou l'arrangement pouvait être imposé, peu importe que la compagnie en question soit insolvable ou pas. Il n'existe aujourd'hui aucune loi de ce type au Canada, bien que, dans le passé, nous ayons eu des dispositions semblables dans diverses lois sur les entreprises, comme l'article 134 de la *Loi sur les Corporations canadiennes de 1971*, maintenant abolie. Nous proposerons bientôt qu'un programme assez semblable soit intégré à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Il en résulterait que la *Loi sur les banques* et la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, modifiées, constitueront un code complet d'administration commerciale des banques de la naissance à la mort.

Lorsque les instances de réglementation des banques constatent qu'une banque est aux prises avec de graves difficultés, trois options fondamentales s'offrent. L'option la plus évidente et la plus draconienne est de demander l'autorisation de mettre la banque en liquidation. La deuxième option consiste à évaluer l'étendue des dommages dans la banque en difficulté et de déterminer si une fusion avec une banque en bonne situation (et probablement plus grande) serait une solution appropriée. La troisième solution, un programme de sauvetage, tel qu'établi pour la BCC, peut comprendre une restructuration ou une réorganisation de la banque d'une certaine manière, parmi bien d'autres, en vue de remettre la banque en bonne situation financière et de la garder dans le milieu bancaire. Cette opération de sauvetage peut

se faire à l'aide de fonds publics ou privés ou les deux. Dans le projet de restructuration des compétences légales proposé par la Commission, l'organisme de réglementation aurait la charge, en vertu de la loi, de recommander le mode d'action approprié dans les circonstances et de demander au ministre des Finances l'autorité pour agir. À titre d'organisme responsable de la surveillance et de l'inspection des banques, les instances de réglementation devraient se voir confier cette responsabilité. Elles seraient en possession de tous les renseignements provenant de la banque, grâce aux contacts fréquents entre les instances de réglementation et la banque et ses vérificateurs externes. À titre d'assureur, le nouvel organisme de réglementation aura des sources supplémentaires de renseignements qui lui servira dans le processus de prises de décisions et, surtout, il aura l'expérience du processus de liquidation.

Ces recommandations concernant les programmes d'aide aux banques visent à ce que de tels programmes soient conçus, institués (sous réserve de l'autorité ministérielle préalable) et administrés intégralement par l'organisme de réglementation, sous réserve de l'intervention judiciaire lorsque les détenteurs d'intérêts dans le capital de la banque demandent l'indemnisation de toute perte de droits ou de valeurs subie en vertu du programme. Afin de rendre le programme d'aide efficient, il faudrait qu'un curateur ou un autre fonctionnaire semblable garder le contrôle de la banque à titre d'agent de l'organisme de réglementation, ce dernier ayant l'autorité d'exécuter de telles fonctions si les circonstances le justifient. Le financement nécessaire serait assuré ou organisé par l'organisme de réglementation qui peut prendre des titres de créance ou de participation, en leur nom propre ou au nom d'autres personnes. Enfin, ces recommandations de la Commission ont pour objectif global de voir à ce que toute banque désignée en vertu d'un programme d'aide ne fasse pas faillite et, ultimement, redevienne la propriété d'intérêts privés en vertu des dispositions du moment de la *Loi sur les banques*, ou, lorsque le ministre des Finances le juge approprié, après avoir étudié la recommandation de l'organisme de réglementation, que la banque soit fusionnée avec une autre banque existante et solvable. Dans le cours d'un programme d'aide, une banque peut être mise en liquidation si les circonstances rendent cette éventualité appropriée, selon l'avis du Ministre, sur les recommandations de l'organisme de réglementation, mais, dans de telles circonstances, il devrait y avoir indemnisation intégrale pour tous les déposants et détenteurs de titres de créances de la banque, à l'exception uniquement des personnes qui ont investi du capital, tel que défini dans la loi, dans la banque.

Le programme que nous proposerons a trois caractéristiques inhérentes : *a*) la poursuite des opérations de la banque serait prévue, bien que sous une nouvelle direction supérieure mise en place par la SADC, en vertu d'arrangements qui assureraient les déposants que leurs fonds sont en sécurité et seront remboursés dans le cours ordinaire des affaires de la banque; *b*) si toutes les dettes impayées et les capitaux propres doivent être annulés, un nombre nominal d'actions seraient émises par la trésorerie à la SADC afin de préserver la continuité d'une société en fonctionnement, le tout tel qu'approuvé par le Ministre dans le programme d'aide; *c*) tous droits perdus, rachetés ou annulés, que des investisseurs détenaient jusque-là ou dont ils avaient la jouissance, si ces droits avaient de la valeur, feraient l'objet d'une indemnisation qui serait déterminée par un tribunal supérieur dans la juridiction où le siège social de la banque est situé. Cette indemnité serait versée par les personnes chargées de la surveillance. Nous recommandons toutes les modifications à la *Loi sur les banques* qui sont nécessaires pour faciliter la mise en oeuvre du programme.

La continuité du fonctionnement de la banque est une condition préalable à toutes les dispositions relatives à ce programme dans le projet de restructuration des compétences légales. Le droit des investisseurs du capital à indemnisation pour la perte de leurs intérêts dans la banque dans le cadre de l'un de ces programmes, par exemple, donnerait droit aux détenteurs d'un intérêt à s'adresser au tribunal pour que celui-ci détermine son droit à indemnité et, le cas échéant, le montant de cette indemnité; toutefois, ce processus judiciaire aura lieu entièrement à l'extérieur du programme d'aide et ne s'ingérerait pas dans le fonctionnement continu de la banque.

2. Compétence et responsabilités des institutions

Une des raisons critiques de l'échec du programme de soutien de la BCC a été l'absence d'un bureau ou d'un organisme déterminé par la loi comme responsable de la décision de recommander ou non au ministre des Finances que la banque soit liquidée ou sauvée. Une deuxième faille a été l'absence d'un bureau ou d'un organisme responsable de la coordination, de la conception, de la mise en oeuvre, du contrôle et de la révision, au besoin, du Programme de soutien, après que le Ministre a déterminé qu'une opération de sauvetage était appropriée.

Dans le système parlementaire, et en particulier dans la version de ce système qui existe dans notre pays, l'exécutif, représenté par le Ministre responsable, a habituellement le droit de prendre des décisions

comme l'attribution d'une licence ou du droit d'exploiter une banque ou de décider, à l'autre extrémité, si l'on devrait mettre fin à l'existence de la banque. Toutefois, en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, la SADC a l'autorité nécessaire pour entreprendre des procédures menant à la liquidation de la banque si celle-ci est insolvable ou va le devenir. Le Comité Wyman, entre autres, a approuvé ce pouvoir de la SADC et il existe des précédents à l'extérieur de notre pays, comme aux États-Unis, où ce niveau administratif de décision est en effet la base de la réglementation des banques. La *Loi sur les liquidations*, telle qu'elle existe actuellement, permet à tout créancier qui a une réclamation de plus de 1 000 $ d'entreprendre des procédures de liquidation d'une banque. La Commission considère qu'il est plus approprié dans le contexte administratif canadien de laisser la décision fondamentale de sauver ou de liquider à l'exécutif, c'est-à-dire au Ministre. La responsabilité de l'administrateur, l'organisme de réglementation du système bancaire, est de faire des recommandations au Ministre sur les mesures à prendre dans les circonstances. L'autorité de prendre la décision ultime devrait, selon ce point de vue, relever du niveau ministériel. Par conséquent, l'article 29 et peut-être d'autres dispositions de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* et les dispositions de la *Loi sur les liquidations* que nous avons déjà mentionnées devraient être abolis, car ils ne sont pas conformes au programme administratif que nous recommandions ici ni, en fait, au régime établi en vertu de la *Loi sur les banques*.

En bref, le plan statutaire proposé autorise l'organisme de réglementation de recommander au ministre des Finances la liquidation, la fusion ou le sauvetage d'une banque qui a des problèmes de trésorerie ou de solvabilité et lui ordonne même de le faire. La décision du Ministre mettra en marche le mécanisme législatif en vertu duquel des instances de réglementation prendront des mesures appropriées. Lorsque le Ministre détermine que la banque devrait recevoir de l'aide pour ses problèmes de trésorerie ou de solvabilité, l'organisme de réglementation doit proposer un programme d'aide complet qui devra recevoir l'approbation du Ministre. Lorsque, de l'avis de l'organisme de réglementation, la banque est insolvable ou fait face à une insolvabilité immédiate et inévitable, l'organisme de réglementation peut (et le fera sans aucun doute invariablement en pratique) inclure dans le programme d'aide recommandé une disposition pour l'annulation ou la réduction des intérêts des investisseurs du capital qui serait appropriée dans les circonstances. La loi devrait, pour les fins d'un programme d'aide, définir le capital pour y inclure tous les titres émis en vertu de la *Loi sur les banques*, c'est-à-dire tant les actions que les titres de créance. Le Ministre ne devrait avoir l'autorité d'approuver une telle

condition dans un programme d'aide que lorsqu'il constate que la banque est insolvable ou fait face à une insolvabilité immédiate et inévitable. Dès l'approbation d'un tel programme d'aide par le Ministre, toute annulation ou réduction des intérêts d'un investisseur dans les titres d'une banque sera considérée comme réalisée et le statut de la société, ses documents de constitution et ses états financiers seront considérés comme ayant été révisés en conséquence. L'investisseur touché par une telle disposition d'un programme d'aide peut s'adresser au tribunal supérieur approprié pour que celui-ci détermine la solvabilité de la banque, et si le tribunal détermine que la banque est solvable (quelle que soit la conclusion du Ministre et de l'organisme de réglementation dans l'adoption du programme d'aide), le tribunal détermine alors la valeur de la perte d'intérêt ou des droits subis par les détenteurs d'un intérêt dans le capital de la banque en raison du programme d'aide aux banques. Les instances de réglementation doivent alors verser aux investisseurs l'indemnité pour ces pertes. L'ordonnance du tribunal devrait être sujette à un droit d'appel de la part du détenteur d'un intérêt dans le capital de la banque ou des instances de réglementation, selon le cas, mais l'approbation du Ministre au programme d'aide ne devrait pas faire l'objet d'une révision judiciaire en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou d'un autre article, ni être affectée par toute décision d'évaluation du tribunal. Les programmes d'aide qui ne concerneraient que des problèmes de trésorerie ne feraient pas l'objet de l'annulation des intérêts des investisseurs et de toutes ses conséquences dont nous venons de parler.

Afin d'illustrer comment le programme proposé fonctionnerait, il faut supposer que la première option, soit la liquidation, est rejetée et qu'une fusion n'est pas possible ou appropriée. Dans ces circonstances, l'organisme de réglementation recommanderait, en vertu des dispositions existantes de la *Loi sur les banques*, que le Ministre nomme un curateur ou un autre fonctionnaire semblable pour prendre en charge la gestion et la direction de la banque à titre intérimaire. Dans le cadre du processus, l'organisme de réglementation préparerait alors un programme d'aide qui tiendrait compte des renseignements alors disponibles. Le programme formerait la base des recommandations au Ministre en vue du sauvetage de la banque. Jusqu'ici, il s'agit en gros du même processus, de façon plus structurée, que celui qui a été suivi pour la BCC, sauf que le plan est conçu par l'organisme qui possède tous les renseignements et constitue une étape prévue au plan législatif lorsque les autres remèdes ne sont pas appropriés. La conséquence de l'adoption par le Ministre d'un programme d'aide aux banques est équivalent à la détermination, par la *FDIC*, en vertu de la loi comparable aux États-

Unis, que la banque en question est une «banque essentielle». Pour que le programme d'aide aux banques soit fructueux, il doit, dès sa mise en oeuvre, porter clairement le sceau d'approbation du Gouvernement du Canada qui, par l'adoption de ce plan, indiquerait au milieu des investissements et à la collectivité en général qu'il ne permettra pas la faillite de cette banque ou, du moins, la faillite de celle-ci aux frais des déposants. Lorsque l'exécutif ne souhaite pas cette conséquence, la fusion ou la liquidation sont les autres solutions à adopter. La conséquence du retrait d'un programme infructueux de sauvetage d'une banque est, en pratique, la prompte indemnisation de tous les déposants et des créanciers dont l'intérêt n'est pas compris dans le capital défini de la banque.

Recommandation 39

Nous recommandons que la SADC, reconstituée telle que nous l'avons mentionné plus haut, ait le pouvoir et l'obligation, en vertu de sa loi habilitante, de concevoir, de mettre en oeuvre et d'appliquer, sous réserve de l'approbation préalable du ministre des Finances, tous les programmes d'aide aux banques.

3. Éléments d'un programme d'aide aux banques

Passons maintenant à une description plus détaillée du programme d'aide aux banques dont les grandes lignes ont déjà été exposées. Un programme d'aide aux banques doit comprendre de nombreux éléments dont le plus important est l'aide financière. Cette aide peut prendre la forme de prêts directs ou de l'achat de valeurs par la SADC, seule ou en collaboration avec d'autres établissements financiers, si, dans les circonstances, ces mesures sont jugées convenables et acceptables par ces autres établissements financiers dont les banques, sous réserve, dans le cas de la SADC, des dispositions de la *Loi sur les banques* traitant de la propriété. L'organisme de réglementation pourrait fournir une aide financière à une banque en se portant acquéreur des prêts insatisfaisants de la banque en difficulté, comme cela devait être le cas suivant une interprétation des mesures de sauvetage de la BCC et comme le fait régulièrement la *FDIC* aux États-Unis. Une mesure de financement couramment employée dans le contexte de la réorganisation d'une société consiste à convertir la dette non acquittée en capital-actions. Dans le cas des banques, cette mesure ne peut généralement pas être employée à cause des restrictions imposées par la *Loi sur les banques* en matière de propriété et de concentration de propriété.

Une autre mesure qu'ailleurs on a jugé essentiel à la réussite d'un programme d'aide aux banques est le remplacement par l'organisme de réglementation de tous les administrateurs ou dirigeants ou certains d'eutre eux. Dans certains ressorts, ce pouvoir est conféré par la loi aux instances de réglementation et il a été recommandé par le Comité de la Chambre des communes et par d'autres qui ont témoigné devant la Commission d'accorder ce pouvoir à l'organisme de réglementation quelle que soit sa structure. Lorsqu'un programme de sauvetage est mis sur pied, son premier objectif doit être de redonner confiance au public pour que la banque puisse attirer des déposants. Les agents du marché qui ont connaissance des pertes subies durant l'administration des dirigeants en place attendront, d'après l'information fournie, la nomination de nouveaux dirigeants avant que de nouvelles avances ne soient accordées à la banque. Il n'est pas évident qu'un tel pouvoir doive être accordé aux instances de réglementation dans un contexte autre que celui d'un programme d'aide et, puisque l'information recueillie n'en révèle pas le besoin, cette mesure n'est pas recommandée. Les membres de la Commission recommandent qu'une telle mesure, si elle est jugée nécessaire dans le contexte d'un programme d'aide, soit intégrée au programme au moment de son approbation par le Ministre.

La dimension la plus complexe d'un programme d'aide ici ou dans une autre juridiction ayant un système semblable au nôtre se rapporte au traitement qu'il convient de réserver à ceux qui ont investi dans le capital (défini dans le plan législatif révisé). Conformément aux lignes directrices émises par le BIGB, le capital d'une banque doit se composer d'actions ordinaires et d'actions privilégiées et de la dette à long terme sous forme d'obligations. D'après la *Loi sur les banques*, ces dernières sont limitées à des obligations subordonnées non garanties sous forme d'obligations simples. Tous les éléments qui constituent le capital d'une banque, tant les titres de dette que le capital-actions, devraient recevoir le même traitement, sauf du point de vue du rang déterminé par les tribunaux en cas de partage de l'avoir propre de la banque, et ce traitement devrait être prévu dans le plan législatif révisé. Cette mesure est la seule façon de garantir l'efficacité et l'équité du programme. Si tous les éléments du capital n'ont pas le même traitement, l'existence d'une catégorie particulière peut entraver ou empêcher la récupération d'une banque sur le point de devenir insolvable et rendre sa liquidation nécessaire même s'il était dans l'intérêt de la collectivité de la renflouer. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la BCC où les gouvernements ont dû intervenir et se porter acquéreur des titres de dette à la dernière heure.

Il importe de noter que, dans le présent chapitre, les expressions «participation des investisseurs au capital» et «capital de la banque» désignent l'ensemble du capital-actions et des titres de dette. Il a déjà été signalé que cette définition devrait figurer dans le plan législatif qui servira à définir les programmes d'aide aux banques. Il faudrait étudier la possibilité de prévoir, dans ce plan, une exigence suivant laquelle les titres de dette doivent indiquer le rang de ces titres de dettes en cas de la mise sur pied d'un programme d'aide à la banque.

Le détenteur de chaque unité ou élément du capital d'une banque devrait pouvoir recourir aux tribunaux selon le processus décrit lorsqu'il soutient qu'à la veille de la mise sur pied d'un programme d'aide à la banque, l'unité ou l'élément de capital qu'il détient avait une valeur du fait que la banque n'était pas alors insolvable. Selon le plan proposé, les tribunaux seraient tenus de déterminer la valeur de chaque élément du capital autre que les actions ordinaires et les actions privilégiées, suivant le rang des éléments du capital-actions, de sorte que tout montant au compte de capital à une date donnée servirait d'abord à indemniser les détenteurs de titres autres que les actionnaires et que le solde servirait ensuite à rembourser les détenteurs d'actions privilégiées et enfin les détenteurs d'actions ordinaires, selon un ordre de priorité semblable à celui qui est prévu dans le cas d'une liquidation.

Lorsque les instances de réglementation ou l'autorité politique appropriée estiment qu'il y a lieu de mettre sur pied un programme d'aide à la banque, c'est presque toujours que la banque est déjà insolvable ou sur le point de le devenir. Dans ces circonstances, le capital de la banque, par définition, est épuisé. Il serait donc incorrect, voire inadmissible du point de vue fiscal, de demander aux contribuables ou aux actionnaires d'autres banques d'avancer les fonds nécessaires pour renflouer la banque en difficulté, ce qui servirait uniquement à avantager les investisseurs qui n'ont plus d'intérêts financiers dans la banque puisque leur investissement a été un échec.

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, des programmes récents de réhabilitation de banques comportaient l'acquisition simultanée des actions de la banque en difficulté par les instances de réglementation ou une entente en vertu de laquelle ces instances devenaient propriétaires des actions, de façon absolue ou inconditionnelle si les affaires de la banque continuaient de se détériorer. Pour que tous les participants au sauvetage reçoivent un traitement équitable, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé, il est essentiel que les intérêts, s'il y en a, des investisseurs dans le capital soient établis dès l'adoption du programme.

Parce qu'il est parfois extrêmement difficile d'en arriver à une entente à ce sujet, la Commission recommande, lorsqu'un programme proposé d'aide à une banque enfreint les droits des investisseurs, que le plan législatif prévoit la détermination par les tribunaux de la valeur, le cas échéant, de tous les intérêts qui ont été éliminés ou amenuisés par les mesures du programme d'aide à la banque. Si l'organisme de réglementation peut montrer que la banque est actuellement insolvable ou que l'insolvabilité est imminente et inévitable, à savoir que le capital de la banque est épuisé ou sur le point de l'être, les tribunaux n'attribuent aucune valeur aux intérêts. Par ailleurs, si la décision des tribunaux sur la solvabilité de la banque différait de celle du Ministre et de l'organisme de réglementation, les tribunaux seraient en mesure d'attribuer une valeur aux intérêts perdus ou réduits. Dans ces circonstances, les tribunaux pourraient bien conclure, en fonction des dispositions précises de la loi, que les pertes subies par l'investisseur comprennent la perte du droit de demeurer actionnaire de la banque redevenue solvable et évaluer en conséquence les pertes de l'investisseur en qualité d'actionnaire.

Dans le cas de la BCC au Canada et dans d'autres pays dotés de systèmes de surveillance semblables, les autorités ont eu beaucoup de difficulté à déterminer avec précision si et depuis quand une banque est insolvable. La règle de base consiste à déterminer l'avoir net de la banque, à savoir si la valeur de son actif est supérieure à celle de son passif. Lorsque les valeurs de l'actif et du passif concordent, la banque n'a plus de capital et est donc insolvable. Pour déterminer si le ratio obtenu pour une banque donnée correspond à son insolvabilité, il faut nécessairement établir la valeur du portefeuille de prêts, le principal actif de la banque. Pour ce faire, il faut évaluer chacun des prêts pour établir la valeur de l'engagement du prêteur et la valeur des garanties détenues par la banque. Cette façon de procéder est dangereuse, coûteuse, lente et inacceptable. Il faut avoir un critère objectif qui soit un moyen facile et équitable de déterminer rapidement la solvabilité ou l'insolvabilité de la banque. Un critère pourrait être le rapport entre les avances de liquidités acceptées par la banque en remplacement des dépôts retirés du capital de la banque. Lorsque le ratio est supérieur à 10:1 ou 12:1, il est difficile de prétendre sérieusement que la banque est solvable ou qu'elle le restera longtemps.

Il peut exister d'autres moyens, peut-être meilleurs, de déterminer, à première vue du moins, la solvabilité ou l'insolvabilité d'une banque. Dans la mesure du possible, la loi devrait prévoir une méthode rapide. Sinon, les parties qui souhaitent faire reconnaître la valeur résiduelle de leurs intérêts dans le capital de la banque, au moment de l'adoption du

programme d'aide à la banque, seront contraintes de recourir au processus coûteux d'un examen judiciaire détaillé visant à déterminer la valeur du portefeuille de prêts. Si les tribunaux décident que la banque est insolvable, le processus long et coûteux d'évaluation de l'avoir ne sera plus nécessaire; autrement, la personne qui demande à être indemnisée sera obligée d'utiliser ce processus coûteux.

Les auteurs d'un programme d'aide à une banque estimeront sans doute, à l'occasion, qu'il y a lieu de fournir aux investisseurs initiaux la possibilité d'acquérir des nouvelles actions non émises de la banque au même prix que celui qui a été établi pour l'organisme public dans le plan.

Il faut noter que le processus retenu dans le contexte du plan proposé ne prévoit pas de réunion des actionnaires ou, s'il existe des titres de dette, des détenteurs d'obligations en vue de soumettre le programme d'aide à leur approbation. Ce processus prévoit l'élaboration d'un plan par les instances de réglementation, l'approbation de ce plan par le Ministre (qui détermine ainsi que le maintien en exploitation de la banque est essentiel dans l'intérêt du public) et l'établissement par les tribunaux de la valeur, le cas échéant, des intérêts dans le capital qui sont supprimés par le plan. Il serait inutile, sinon absurde, d'inviter les investisseurs à confirmer leur propre perte. D'autres lois prévoient des dispositions analogues. En vertu de lois fédérales actuelles et antérieures régissant les sociétés, de lois provinciales et de lois en vigueur au Royaume-Uni, un investisseur qui, dans le contexte d'une offre publique d'achat, a acquis au moins 90 pour 100 d'une catégorie d'actions d'une société peut, par voie judiciaire, obtenir le reste des actions en circulation de la même catégorie en versant une somme correspondant à la juste valeur de ces actions, qui est déterminée par les tribunaux si les parties n'arrivent pas à s'entendre. La *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* (et les lois de certaines provinces et de certains États américains) prévoient également qu'un actionnaire dissident peut, dans certaines circonstances, telles que l'adoption d'une proposition de vente de l'actif total de la société, demander à la société d'acheter ses actions. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre, la juste valeur des actions servant à déterminer le montant à payer par la société sera encore établie par les tribunaux.

Une banque peut avoir besoin d'un crédit de trésorerie, à court ou à long terme. Dans le premier cas, le besoin se fait sentir par suite d'un écart provisoire entre les obligations venant à échéance et les liquidités

servant à les rembourser. Parfois, comme dans les cas de la BCC et de la Norbanque, le crédit de trésorerie doit être fourni à long terme. D'après la loi en vigueur, les avances de cette nature doivent être fournies par la Banque du Canada en qualité de prêteur de dernier recours. La Banque du Canada dispose des fonds nécessaires pour fournir cette aide à long terme et il convient qu'elle demeure la source de liquidités qui sous-tend les programmes d'aide aux banques. La situation délicate dans laquelle se trouve la Banque du Canada a été signalée ailleurs. La loi lui confère le rôle de prêteur de dernier recours et l'oblige à obtenir des garanties pour les sommes qu'elle avance. La loi ne prévoit pas de mécanisme par lequel la Banque du Canada peut déterminer la valeur des garanties qu'elle obtient. Les instances de réglementation sont, en théorie du moins, au courant de cette valeur mais la Banque du Canada ne l'est pas. En guise de mécanisme, la Commission recommande donc *a*) que les besoins de trésorerie à court terme, en l'absence d'un programme d'aide à une banque, soient comblés par des avances de la Banque du Canada comme le prévoit actuellement la loi et *b*) que, dans le contexte d'un programme d'aide à une banque, les fonds nécessaires fassent l'objet d'une demande transmise par la SADC à la Banque du Canada dans le contexte du programme et soumise à l'approbation du Ministre pour que le montant des avances puisse être établi et modifié à l'occasion. Ainsi, la Banque du Canada serait uniquement tenue de répondre à la demande de l'organisme de réglementation qui serait chargé de fournir à la Banque les garanties appropriées.

Les fonds supplémentaires qui seraient requis pour renflouer une banque seraient recueillis et administrés par la SADC et prendraient la forme d'emprunts auprès du gouvernement du Canada, d'autres banques et d'autres établissements, selon les besoins ou les possibilités. Les mesures pourraient prendre diverses formes, par exemple, l'acquisition par la SADC de prêts non productifs de la banque, étant donné le fait que la SADC garantit une part appropriée de la dette de la banque envers la Banque du Canada qui lui avance des fonds. La SADC s'entendrait ensuite avec la Banque du Canada sur l'échéance de la dette supportée par la SADC. Ainsi, l'organisme de réglementation dispose immédiatement des fonds nécessaires pour le programme d'aide à la banque.

Il peut s'avérer nécessaire, comme ce fut le cas au Royaume-Uni et aux États-Unis et pour la BCC, de modifier le programme d'aide déjà en cours. Les instances de réglementation, qui reçoivent des renseignements supplémentaires du curateur et des nouveaux dirigeants en place, peuvent être amenées à redéfinir la nature et l'étendue des difficultés de

la banque qui deviennent fréquemment très différentes de ce qu'elles étaient à l'origine. Pour rétablir la situation de la banque, il peut devenir nécessaire de modifier l'étendue et la nature des solutions applicables. L'approbation du Ministre pourrait être requise s'il faut recourir davantage aux fonds publics ou si les conditions régissant l'investissement de ces fonds dans la banque en difficulté ont beaucoup évolué. Dans ces circonstances, il incomberait encore aux instances de réglementation de modifier le programme d'aide et d'obtenir l'approbation du Ministre. Il a été nécessaire de modifier, récemment, les programmes d'aide en cours dans d'autres pays et de tels rajustements auraient pu être envisagés dans le cas de la BCC. Le projet de restructuration des compétences légales devrait prévoir de telles modifications.

Une fois qu'un programme d'aide a été mis sur pied par un gouvernement ou ses organismes, sa réussite dépend dans une large mesure du climat que fait naître ce programme dans les milieux financiers. Par exemple, lorsque les établissements financiers sur le marché estiment que le programme ne convient pas ou que sa réussite est peu vraisemblable, il est voué à l'échec presque dès sa mise sur pied. Immédiatement après l'annonce du programme de sauvetage de la BCC, une difficulté a surgi : le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques établi par la Chambre des communes a commencé ses audiences portant sur les événements menant au programme de sauvetage et la faillite de la banque. Le programme a été amorcé le 25 mars 1985 et les audiences du Comité de la Chambre ont commencé au début d'avril 1985 et se sont déroulées jusqu'à la publication du rapport en juin. Le programme a pris fin lors de la liquidation de la banque le 1er septembre. Comme il fallait s'y attendre, la presse écrite et électronique a beaucoup parlé des audiences du Comité et cette publicité a sans doute été nuisible au programme de sauvetage. C'est la conclusion qui semble se dégager de l'information recueillie par la présente Commission d'enquête. Certes, les législateurs doivent pouvoir s'acquitter des fonctions que leur confère la Constitution, sans entrave ou ingérence, notamment des organismes exerçant les pouvoirs exécutif et judiciaire. Le chevauchement des fonctions ou l'ingérence sont parfois inévitables. Toutefois, l'information probante rassemblée par la présente Commission d'enquête l'incite à signaler que les législateurs, sous la direction du gouvernement, doivent faire preuve d'une grande prudence lorsqu'ils entreprennent l'examen public d'un programme d'aide à une banque pendant que celui-ci est en vigueur. Comme nous l'avons mentionné ailleurs dans ce rapport, les activités bancaires dépendent d'un équilibre délicat entre la réalité et les perceptions. L'examen critique des opérations d'une banque présenté

dans les journaux fait naître un climat hostile à la réussite d'un programme dont le principal objectif est de rétablir la confiance des marchés financiers et du grand public à l'égard de la banque. Toute audience, quel qu'en soit l'objet, a l'effet d'un aimant sur les médias. La démocratie ne peut survivre sans échange d'information. Il serait bon de mettre au point un processus dont le déroulement serait repoussé pour que le patient puisse profiter davantage du traitement. Bien sûr, s'il était décidé d'institutionnaliser les programmes d'aide aux banques dans une loi, il ne serait peut-être plus nécessaire de recourir à un examen par un comité parlementaire.

Une des conséquences que peut avoir un programme d'aide à une banque est celle qui s'est produite dans le cas de la BCC. La liquidation étant devenue inévitable, la SADC, avec l'autorisation du Ministre, a demandé qu'un liquidateur soit nommé. Il faut admettre que les programmes d'aide aux banques sont parfois un échec comme ce fut le cas pour la BCC. Il n'y a aucune garantie que les mesures de restructuration financière, notamment dans le secteur bancaire, seront un succès. Comme nous l'avons déjà mentionné, toutefois, lorsqu'un programme d'aide à une banque se termine par une demande de liquidation, la loi devrait prévoir l'indemnisation des déposants et des prêteurs dont les fonds ne font pas partie du capital de la banque, défini par la loi. Tant au Canada qu'aux États-Unis, la confiance du public en la réussite des programme de réhabilitation des banques a donné lieu à l'indemnisation des déposants pour toutes les pertes subies. Cette mesure est équitable et probablement inévitable sur le plan politique, mais il faut ajouter qu'il pourrait y avoir relâchement de la discipline interne du système si l'indemnisation était officiellement généralisée. Cependant, la faillite d'une banque ayant fait l'objet d'un programme d'aide est l'un des cas où les déposants devraient être indemnisés pour les pertes subies.

De façon générale, un programme d'aide à une banque devrait prendre fin lorsque la présence d'un curateur n'est plus requise et que la banque s'est acquittée des obligations contractées pendant que le programme d'aide était en vigueur. Lorsque la situation de la banque a été rétablie grâce au programme, au point où les instances de réglementation décident, avec l'approbation du Ministre, que les affaires de la banque peuvent être à nouveau prises en main par la collectivité, le programme d'aide peut être terminé et remplacé par d'autres mesures dont conviennent les instances de réglementation, et ces dernières, après avoir obtenu l'approbation du ministre, peuvent ensuite se défaire des actions ou titres de dette de la banque qu'elles détiennent. Évidemment, les acquéreurs doivent satisfaire aux exigences de la *Loi sur les banques* traitant des actionnaires. Les modalités pourront varier selon les

circonstances, de l'offre publique à la fusion, sous réserve de l'approbation du Ministre. Si toutes les mesures produisent l'effet voulu, l'investissement public aura été recouvré et la collectivité aura évité la perte d'une banque. Voilà donc les grandes lignes de la structure que nous recommandons pour préserver l'intégrité du système bancaire dans son ensemble.

À la question des programmes d'aide aux banques se greffent de nombreuses questions connexes. Par exemple, la loi devrait prévoir une définition de l'insolvabilité. La *Loi sur les banques* ne contient pas de définition précise, bien que l'article 276 prévoit qu'est en état d'insolvabilité toute banque qui, pendant quatre-vingt-dix jours consécutifs, suspend le paiement de l'un quelconque de ses engagements arrivés à échéance. Dans la *Loi sur la faillite*, l'insolvabilité est définie à la fois en fonction de l'impossibilité de faire honneur à des obligations à mesure qu'elles viennent à échéance et de l'avoir net négatif. En vertu de la *Loi sur les liquidations*, une compagnie est réputée insolvable, entre autres, lorsqu'elle est incapable de payer ses dettes à échéance. Il serait utile pour le public de faire concorder la définition de l'insolvabilité de la *Loi sur les banques* à celles que l'on trouve dans la *Loi sur la faillite* et dans la *Loi sur les liquidations*. Toutefois, puisque les avances de liquidités permettront toujours à une banque de payer ses dettes arrivées à échéance, il serait inutile de poser comme critère d'insolvabilité d'une banque son incapacité de s'acquitter de ses engagements arrivés à échéance. Les membres de la Commission estiment que la définition de l'insolvabilité devrait être fondée sur le critère simple et classique que l'on retrouve dans la plupart des lois sur la faillite, à savoir que le passif est supérieur à l'actif. L'insolvabilité pourrait encore être définie en retenant la supposition que renferme le paragraphe 278(2) de la *Loi sur les banques* et en y ajoutant que, pour déterminer la capacité d'une banque à respecter ses engagements à échéance, ces engagements ne sont pas présumés réglés par les fonds avancés à la banque par la Banque du Canada. Cette dernière définition semble intéressante à première vue, mais elle expose à des procédures en liquidation toute banque dont le besoin de fonds est de courte durée et très limité. Toutes difficultés pouvant découler de l'application d'une définition simple de l'insolvabilité pourront être écartées dans le contexte des programmes d'aide aux banques et du processus judiciaire connexe, en ayant recours à des présomptions statutaires telles que déjà discutées ci-dessus.

Il faudra évidemment modifier la *Loi sur les banques* pour permettre à la SADC d'acquérir ou de contrôler, dans le contexte d'un programme d'aide, la totalité ou une partie des actions de la banque et, mieux encore, de ses titres de dette. Les grandes banques qui ont

participé au programme de sauvetage de la BCC ont obtenu des bons de souscription leur permettant d'acquérir des actions de la BCC à une date ultérieure. Dans d'autres ressorts, les banques ont participé à des programmes d'aide financière sans indemnisation immédiate ou future sous forme d'actions de la banque renflouée ou de droit d'acquérir des actions à une date ultérieure. Les membres de la Commission sont d'avis qu'il ne convient pas d'accorder à des banques concurrentes, de façon directe ou indirecte et permanente ou provisoire, la totalité ou une partie de l'avoir de la banque visée par le programme d'aide. Dans le cas du programme d'aide à la BCC, les bons de souscription devaient à l'origine être remis à la SADC. Les grandes banques ont pu obtenir ces bons par suite de leur participation au programme. De l'avis de la Commission, la participation d'autres banques à un programme d'aide est motivée, dans une perspective juridique, par l'importance vitale de l'intégrité du système bancaire sur laquelle repose leur existence. Leur compensation est le recouvrement des sommes qu'elles ont avancées et, ce qui importe plus encore, le raffermissement de la confiance du public dans le système bancaire national dont ces banques font partie. Elles en bénéficieront directement et cela est suffisant.

Recommandation 40

Nous recommandons que la structure définie par la loi en vue de la mise sur pied de programmes d'aide aux banques prévoie:

a) l'élimination ou la diminution de tous les intérêts dans le capital de la banque, défini par la loi, avec indemnisation s'il y a lieu;

b) le remplacement des membres du conseil d'administration et des dirigeants de la banque;

c) des avances de fonds devant être fournies par la Banque du Canada, et d'autres formes de financement, jugées convenables dans le contexte du programme, par des organismes publics et des établissements bancaires, selon les circonstances;

d) la modification et l'adaptation du programme d'aide après son entrée en vigueur.

Recommandation 41

Nous recommandons que la loi régissant les programmes d'aide aux banques prévoie aussi :

a) des avances de fonds devant être fournies à la banque par la Banque du Canada à la demande des instances de réglementation, sous réserve de l'approbation du Ministre, les garanties de ces avances devant être obtenues par les instances de réglementation et transmises par la banque à la Banque du Canada;

b) l'acquisition temporaire, par les instances de réglementation, des actions et titres de dette de la banque pendant la durée du programme d'aide;

c) un processus judiciaire permettant de régler toute demande d'indemnisation présentée par une personne détenant des intérêts dans le capital de la banque, défini dans la loi; le processus devrait aussi renfermer une présomption légale permettant de trancher plus facilement la question préalable de la solvabilité de la banque;

d) les mesures ultimes à prendre à l'égard de la banque une fois le programme d'aide terminé.

G. Réglementation des valeurs mobilières et information à leur sujet

Les articles 145 à 154 de la *Loi sur les banques* constituent un code de directives pour le milieu financier et les instances de réglementation des banques au sujet de l'émission et du commerce des valeurs mobilières des banques. Ces articles représentent l'intervention de l'État fédéral dans le domaine des bourses de valeurs mobilières qui est par ailleurs presque exclusivement occupé par les provinces. Aucun des organismes fédéraux qui ont témoigné ou présenté des mémoires à la Commission d'enquête n'a proposé un retrait de l'État fédéral de la réglementation des valeurs mobilières des banques. Les provinces de Québec et de l'Ontario, par ailleurs, font preuve de degrés divers d'agressivité à l'égard de la réglementation du commerce des valeurs mobilières des banques. La question fondamentale présentée à la Commission concerne les exigences provinciales d'entière divulgation des questions financières et de gestion relatives aux banques au moyen de prospectus et d'autres communiqués. L'exigence de divulgation en

vertu des lois provinciales sur les valeurs mobilières peut causer du tort au système fédéral de surveillance confidentielle. Par exemple, les rapports des instances de réglementation au nom de l'État fédéral sont confidentiels en vertu de l'article 251 de la *Loi sur les banques*. Les organismes provinciaux considèrent qu'ils font partie des renseignements à divulguer aux investisseurs. Aux États-Unis, les organismes fédéraux de réglementation des valeurs mobilières ont graduellement entrepris d'examiner les activités bancaires par la réglementation de l'émission des valeurs mobilières de sociétés de portefeuille bancaires aux dépens du système traditionnel de surveillance confidentielle.

En vertu des articles ci-haut mentionnés de la *Loi sur les banques*, les instances de réglementation des banques font nécessairement face à un conflit d'intérêt lorsqu'une banque demande l'autorisation de publier un prospectus relatif au placement initial et au placement de blocs de valeurs mobilières de la banque. L'organisme de surveillance confidentielle souhaite maintenir le caractère confidentiel des renseignements accumulés ou produits par les instances de réglementation et non obliger leur divulgation par des prospectus de soutien des ventes de valeurs mobilières. Nous avons vu un cas où le prospectus approuvé par le BIGB n'indiquait aucunement que la banque avait récemment reçu une cote insatisfaisante de la part des instances de réglementation. Ces conflits ne peuvent pas être résolus dans notre système actuel où le même organisme, le surveillant des banques, est responsable à la fois de la surveillance confidentielle des banques et de la réglementation, au palier fédéral, des documents entourant la vente de valeurs mobilières de la banque au public. Un deuxième conflit se pose entre les organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières et les gestionnaires de la surveillance confidentielle des banques sur ce qu'il faut révéler au public investisseur au sujet de questions comme les rapports sur la banque des instances de réglementation. Aux États-Unis, ces conflits se retrouvent entièrement entre les organismes de réglementation au palier fédéral.

Lorsqu'une banque connaît des difficultés de trésorerie ou a un portefeuille de prêts caractérisé par une partie importante de prêts non productifs, les instances de réglementation peuvent être tentées de permettre à la banque d'attirer des ressources supplémentaires par l'émission d'actions ou d'obligations. En outre, lorsque la banque, par exemple, fait l'objet d'un rapport insatisfaisant de la part des instances de réglementation, celles-ci doivent décider si le prospectus devrait obligatoirement révéler ce fait. Il a été recommandé plus tôt que les instances de réglementation à l'échelle fédérale aient le pouvoir, dans certaines circonstances, d'ordonner que les ordonnances de cessation d'activité ne soient pas divulguées. La confiance dans le système

bancaire peut être sérieusement minée par des exigences de divulgation, notamment celles qui peuvent provenir des autorités provinciales. On peut soutenir, et certains l'ont fait avec vigueur, que les décisions relatives aux limites de la divulgation doivent, dans un sens constitutionnel, être réservées au ressort fédéral, sans quoi une réglementation efficace et complète des banques par les autorités fédérales ne serait pas possible. Le mandat de notre Commission n'est pas de résoudre un problème aussi important. Cette position est compatible avec la recommandation concernant la divulgation des ordonnances de cessation d'activité, mentionnée plus tôt dans le présent chapitre. La Commission, pour les fins de son mandat, doit supposer que le Parlement fédéral détient l'autorité de réglementer exclusivement les activités bancaires sous tous leurs aspects, y compris l'émission et le transfert des valeurs mobilières des banques.

Ces problèmes qui se posent dans le domaine de la responsabilité des organismes de réglementation fédéraux peuvent être résolus par l'emploi d'un personnel expérimenté et qualifié dans le bureau en question. Lorsqu'une telle personne fait face à la tâche d'examiner et d'approuver des prospectus et, en même temps, de faire la surveillance confidentielle de la banque, le conflit d'intérêt devra être résolu par les instances de réglementation dans l'intérêt public. La Commission ne voit aucune autre solution dans l'état présent de notre structure administrative et, en fait, est rassurée par le fait que ce type de conflit qui se pose ailleurs dans notre système administratif fédéral est résolu de cette façon. Compte tenu qu'il n'existe aucun organisme fédéral responsable des valeurs mobilières dans notre pays, la *Loi sur les banques* doit continuer à réglementer les émissions de valeurs mobilières des banques dans la mesure nécessaire pour protéger les intérêts du secteur bancaire. L'autorité des instances de réglementation devrait être expressément étendue, si cela est nécessaire, pour protéger la banque de la divulgation qui pourrait causer du tort à la banque ou au système bancaire.

Recommandation 42

Nous recommandons que les dispositions de la* Loi sur les banques *au sujet de l'émission et du transfert des valeurs mobilières des banques continuent à accorder l'autorité d'approuver les prospectus des banques à l'organisme de réglementation des banques; et que l'organisme de réglementation des banques ait le pouvoir de protéger une banque de la divulgation de renseignements et de documents associés au système de surveillance de réglementation des banques lorsque

cela est nécessaire dans l'intérêt du système bancaire dans son ensemble.

H. Divers

1. Rôle de l'organisme de réglementation à titre de liquidateur

Un autre problème qui se pose dans l'administration de l'aide à une banque en difficulté est le rôle de la SADC à titre de liquidateur. La loi habilitante de la SADC autorise celle-ci à jouer ce rôle. En pratique, la SADC ne l'a pas fait et, lors d'audiences devant la présente Commission d'enquête, elle s'est dit d'avis qu'elle ne devrait pas le faire dans des circonstances ordinaires. Bien entendu, il existe un conflit inhérent, du fait qu'un organisme unique joue le rôle de liquidateur et celui de créanciers sur l'actif de la banque insolvable par subrogation. Dans son mémoire, la SADC va plus loin et souligne que la nécessité d'un liquidateur public dans certains pays ne s'applique pas dans le nôtre où la tradition des procédures de liquidation commerciale a entraîné une division spécialisée de la profession comptable, le vérificateur-liquidateur, le vérificateur-séquestre ou le vérificateur-syndic. La SADC considère que cette pratique devrait être suivie et a, en fait, été suivie tant dans le cas de la BCC que dans celui de la Norbanque, et la Commission est d'accord avec cette conclusion.

2. Avances de trésorerie

Jusqu'à ce que les instances de réglementation qui ont reçu leur autorité du Ministre mettent en oeuvre un programme d'aide aux banques, la responsabilité de prêteur de dernier ressort pour les fonds de trésorerie devrait continuer d'appartenir à la Banque du Canada. Des limites peuvent être nécessaires pour assurer la participation des instances de réglementation, à une étape hâtive du processus, afin de prévoir le besoin d'un programme d'aide plus structuré et de protéger l'intérêt de la Banque du Canada par la prise graduelle de garanties suffisantes.

À l'heure actuelle, comme nous l'avons déjà vu, l'octroi d'une avance de trésorerie et le montant d'une telle avance sont publiés dans des délais raisonnables dans la Gazette du Canada. La façon dont l'aide à la trésorerie est accordée en vertu du présent système pose deux problèmes immédiats. Premièrement, la Banque du Canada prend des garanties prioritaires sur tous les autres intervenants, ce qui décourage d'autres déposants de venir placer leurs fonds dans la banque, fonds qui

ne seront recouvrables au cours de la liquidation qu'après la réclamation de la banque centrale. Deuxièmement, le fait que les avances de trésorerie soient divulguées affecte certainement l'opinion du public investisseur à l'égard de la banque et peut précipiter, comme il l'a fait dans le passé, un retrait des déposants de la banque. Bien entendu, tous ces événements se produisent au moment où les dépôts sont le plus nécessaires. Ces faits dissuadent aussi les autres banques d'offrir une aide de trésorerie au moment même où la banque en difficulté peut souhaiter prendre avantage de cette source privée d'aide afin d'éviter la publication obligatoire qui suit la réception de fonds de la Banque du Canada.

La nature d'une avance de trésorerie est de permettre à une banque de rester en affaires lorsqu'elle est incapable de payer ses dettes qui arrivent à échéance, malgré le fait que son actif peut dépasser son passif par une marge importante. La raison de la nécessité de telles avances est inhérente à la nature des services bancaires qui, à la différence de la plupart des autres activités commerciales, est extrêmement sensible à la perte de confiance du public investisseur ou prêteur d'argent. La connaissance ou même le soupçon de difficultés de trésorerie entraînent souvent, voire invariablement, une «fuite vers la qualité» par laquelle les déposants, que ce soient des gestionnaires professionnels de fonds ou des membres du public, retirent simplement leur argent de la banque et s'adressent à ce qu'ils considèrent être des établissements de dépôt plus sûrs. Il peut en résulter une « contagion » de perte de confiance et un mouvement dans lequel la banque perd une grande partie de sa base de dépôt. La banque se retrouve dans une condition de manque de liquidité extrême et se retrouverait dans un état d'insolvabilité apparente sans le soutien de la banque centrale ou d'autres prêteurs qui viennent remplacer les déposants partis. Dans ce cas, la frontière entre la perte de liquidité et l'insolvabilité devient, à cause du mouvement de masse, très perméable et difficile à déterminer.

Lorsqu'un crédit de trésorerie est accordé pour résoudre des difficultés aiguës de trésorerie, comme celles qui ont entraîné les programmes de soutien à la BCC, il est de toute évidence anti-productif d'exiger la publication des avances de trésorerie de la banque centrale. Cette publication fait simplement savoir au milieu financier que la banque est en mauvaise situation et exacerbe l'effet de contagion. Il est curieux de noter que ce phénomène a été clairement reconnu par les rédacteurs de la *Loi sur les banques*. Dans l'article 175(4) et dans le nouvel article proposé 313.1(5), les directives ministérielles relatives aux questions délicates de la suffisance du capital et de l'existence de pratiques bancaires imprudentes ou incorrectes sont exemptées de la loi

qui exigerait autrement qu'elles soient mises à la disposition du public sur demande. Il existe un étrange conflit de philosophie qui permet la réglementation secrète de certaines questions essentielles au succès et à la stabilité de la banque, mais exige la publication détaillée d'autres questions qui sont tout aussi délicates.

Les exigences de publication qui figurent actuellement dans la *Loi sur les banques* ont, malgré leurs dangers inhérents pour la stabilité des banques qui reçoivent une aide de trésorerie, été justifiées comme le droit de la collectivité de savoir comment les fonds publics sont utilisés et, en particulier, le fait que des fonds publics ont été placés dans une entreprise commerciale aussi instable qu'une banque en difficulté. On peut toutefois noter que l'État place de l'argent dans un grand nombre d'entreprises commerciales, sans pratiquement donner d'avis, s'il en est. Il a aussi été mentionné, comme explication, que les investisseurs et déposants potentiels devraient être mis au courant de la nature de l'établissement dans lequel ils placent leurs fonds. Cette explication peut toutefois difficilement être valable, car la loi ne prévoit aucune exigence semblable à l'heure actuelle lorsque les mêmes fonds de trésorerie pour les mêmes buts proviennent des autres banques à charte. La principale exigence de la loi en matière de divulgation de ces investissements devrait être un rapport annuel du bénéficiaire des versements et une mention quelconque dans les comptes publics annuels. De même, la publication des états annuels de la Banque du Canada révèle le montant à une date déterminée des avances de trésorerie aux banques en général. La publication des états financiers annuels vérifiés de la banque bénéficiaire révélerait aussi les montants avancés à celle-ci à la date de l'état. De l'avis de la Commission, cette question devrait être résolue par les instances de réglementation au moyen d'une directive générale appropriée ou d'un ordre précis indiquant si les avances de trésorerie devraient être indiquées explicitement dans les états de fin d'année des banques bénéficiaires.

Recommandation 43

Nous recommandons que la disposition actuelle de la loi exigeant la publication des avances de trésorerie par la Banque du Canada soit abrogée et que la publication des avances de trésorerie soit limitée aux états financiers annuels de la Banque du Canada qui ferait rapport de toutes ces avances aux banques en général, ainsi qu'aux états financiers annuels de chaque banque bénéficiaire. Dans chaque cas, les états financiers indiqueraient les avances de trésorerie en cours à la fin de chaque mois de l'année financière, à la condition que des modifications appropriées à toutes les lois

fédérales applicables autorisent l'organisme de réglementation, sur demande d'une banque, à suspendre entièrement ou partiellement l'obligation d'une banque de publier ainsi la réception des avances de trésorerie par la banque pour une période ne dépassant pas douze mois.

En vertu des articles 173(1)*p*) et 277(2) de la *Loi sur les banques*, les prêteurs à court terme de fonds de trésorerie qui obtiennent des garanties pour de tels prêts ont droit à une priorité de premier rang dans le cas de l'insolvabilité de la banque bénéficiaire. Bien qu'aucune disposition dans la *Loi sur les banques* ni dans la *Loi sur la Banque du Canada* ne le prévoit explicitement, la Banque du Canada occupe invariablement en pratique le premier rang de ces créanciers détenteurs des garanties. Cette situation est attribuable en partie au fait qu'en vertu de l'article 19 de sa Loi habilitante, la Banque du Canada doit nécessairement obtenir des garanties pour toutes les sommes d'argent qu'elle avance, tandis que les autres banques n'ont pas à le faire et, en fait, ne le font pas dans de nombreux cas. Cette situation provient aussi probablement en partie des pratiques de prêt de la Banque du Canada.

Il existe deux solutions de rechange au système selon lequel la Banque du Canada possède inévitablement la priorité en matière d'avances de trésorerie. Premièrement, la loi pourrait mettre sur un même pied tous les fournisseurs de crédit de trésorerie, que ce soit la Banque du Canada ou toute autre banque à charte. Deuxièmement, la loi pourrait donner à la Banque du Canada le pouvoir d'accorder son ordre de priorité à une banque à charte qui fait des avances de trésorerie nécessaires à une autre banque. Il est impossible de donner cours à la proposition selon laquelle les positions respectives de la Banque du Canada et des autres prêteurs sont égalisées par l'interdiction pour la banque centrale de prendre des garanties, pour les raisons données dans les mémoires du ministre des Finances et de la Banque du Canada. Les fonds publics avancés à des entreprises commerciales devraient être garantis. Les avances de trésorerie doivent être faites rapidement et la banque centrale serait moins disposée à faire des avances nécessaires de fonds publics si ceux-ci n'étaient pas garantis de façon appropriée. Le but des avances de trésorerie est de permettre à la banque de continuer à fonctionner et de retrouver la confiance des investisseurs. Le conflit sans réponse se pose parce que la garantie prioritaire de la Banque du Canada pour les avances de trésorerie ou les dépôts effraie les déposants du marché monétaire qui sont tellement nécessaires, mais qui sont alors conscients du fait que dans une liquidation, il y aurait peu d'actifs pour régler leurs réclamations. L'appât fait fuir la proie.

La disponibilité de financement de trésorerie de sources autres que la Banque du Canada n'est ni nuisible de façon inhérente ni indésirable. Les banques sont libres de prendre des garanties pour de telles avances. La pratique du soutien mutuel entre les banques à charte est précieuse et devrait être encouragée.

Recommandation 44

Nous recommandons qu'aucun changement ne soit apporté aux dispositions de la* Loi sur les banques *en matière de garantie des avances de la Banque du Canada aux banques.

3. Couverture de l'assurance-dépôts

Aux problèmes de l'insolvabilité, réelle ou imminente, on peut rattacher le montant de la couverture de l'assurance-dépôts en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (actuellement de 60 000 $). Bien que la structure et le financement du régime d'assurance-dépôts qui est actuellement prescrit par la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* semble échapper au mandat de la Commission, ce thème a été abondamment traité dans les mémoires des avocats au cours des audiences.

L'existence de l'assurance est considérée dans le milieu commercial comme un filet de sécurité essentiel pour le bien-être d'une entreprise. Toutefois, l'importance de la couverture disponible est limitée par le besoin de l'assureur de minimiser les pertes et, parfois, la déduction de certains montants est prévue afin de simplifier l'administration et d'empêcher les abus. Cette déduction ne semble pas être indiquée comme une caractéristique essentielle d'un régime d'assurance-dépôts bancaire. L'élément qui peut plutôt être essentiel à un tel régime est une limite de la couverture afin de préserver la discipline du marché et du milieu de l'investissement. Des limites des montants assurables ont été proposées et mises en oeuvre afin d'inciter l'utilisateur ou le bénéficiaire du système à gérer son actif de façon correcte et prudente. La limite en vertu de la *FDIC Act* aux États-Unis est de 100 000 $US. En l'absence de telles limites, le rapport direct entre le risque de l'établissement et le taux de rendement encouragerait l'utilisateur à placer des fonds dans les établissements les moins stables, ce qui entraînerait le plus grand potentiel de pertes pour l'assureur. Une telle politique, lorsqu'elle est appliquée à un gestionnaire de fonds de salariés, entraînerait un revirement de l'obligation de celui-ci, en matière de responsabilité intellectuelle. Tandis que ce gestionnaire devrait strictement minimiser le risque de perte de son employeur, il aurait désormais l'obligation de

prendre ses décisions d'investissement afin de maximiser le rendement pour l'employeur, étant donné que le risque de perte aurait été aboli.

Le Comité Wyman a conclu que la discipline du marché serait encore accrue par l'introduction de la coassurance du déposant dès le premier dollar. Le Comité permanent de la Chambre des communes a recommandé de rejeter toute coassurance. La Banque royale a proposé que soit adopté un régime de couverture par palier selon lequel seraient assurés 100 pour 100 de la première tranche de 20 000 $ et, par la suite, 75 pour 100 de la tranche suivante de 50 000 $.

Si nous supposons, dans le but de traiter les mémoires présentés à la Commission sur le sujet, que ces questions relèvent du mandat de la Commission, il est recommandé qu'une limite du montant assurable comme la limite actuelle de 60 000 $ soit maintenue pour les raisons déjà mentionnées. Cette limite semble suffisante pour couvrir les dépôts du consommateur moyen, ce qui doit en premier lieu être l'objet essentiel du régime d'assurance. Le plafond de 60 000 $ n'a été établi que récemment et la Commission n'a entendu aucune indication selon laquelle les circonstances ont changé depuis ce moment.

Il convient de traiter en association avec l'assurance- dépôts en général la proposition faite par la Banque royale et d'autres selon laquelle chaque groupe identifiable d'établissements de dépôt couverts par le régime d'assurance de la SADC soit regroupé, afin qu'un taux de primes à verser par les membres de ce groupe soit fixé pour traduire les pertes passées de ses membres. On peut faire un parallèle avec la loi typique d'indemnisation des accidents de travail des provinces.

Recommandation 45

Nous recommandons que l'organisme disposant de l'autorité en vertu de la loi, la SADC, consulte les autorités appropriées en matière d'assurance sur la proposition selon laquelle les primes devraient correspondre au coût de chaque catégorie de risque assuré et que si la SADC considère, compte tenu des avis recueillis, que la proposition peut être mise en oeuvre à l'avantage de la collectivité dans son ensemble, des règlements appropriés soient émis par la SADC.

4. Droits d'intenter des poursuites contre une banque et autres questions

On a fait mention de l'application par la SADC de ses droits subrogés qui apparaissent dans son rôle d'assureur. Aucun changement

aux dispositions actuelles de la loi n'est nécessaire. Dans la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, aucun pouvoir large n'est accordé à l'assureur pour appliquer directement les devoirs que les administrateurs, les cadres, les vérificateurs et autres membres du personnel de la banque ont à l'égard de cette dernière. On peut opposer cette situation à la position de la *FDIC* qui, outre ses droits subrogés à titre d'assureur, doit, en vertu des articles 1821(c) et (d) de la loi 12 U.S.C., agir à titre de liquidateur de toute banque en faillite et appliquer la responsabilité individuelle des actionnaires et des administrateurs de celle-ci. Les dossiers révèlent que la *FDIC* a intenté de nombreuses poursuites à cet effet dans le passé et en a un grand nombre actuellement en cours.

Outre les réclamations d'une banque en son nom propre pour le recouvrement des pertes subies par la banque, il existe des réclamations qui peuvent provenir directement de l'investisseur dans les valeurs mobilières de la banque. L'investisseur peut présenter une telle réclamation contre la banque, les preneurs ferme, les vérificateurs, les administrateurs, les cadres, les conseillers juridiques et peut-être d'autres personnes reliées en une qualité quelconque au processus d'émission ou de transfert des valeurs mobilières. Une telle réclamation peut faire l'objet d'un recours collectif. Une autre procédure possible peut consister à désigner dans la loi un demandeur qui ferait la réclamation au nom des investisseurs. La Commission a reçu des renseignements de petits investisseurs dans ces deux banques qui ont perdu leur investissement entier qui, dans certains cas, avait été fait dans ces banques après que le public eût reçu des assurances sur la condition de ces banques. Des poursuites indépendantes de la part des petits investisseurs sont coûteuses et probablement non rentables. Ce qui semble nécessaire à l'heure actuelle, c'est une procédure efficace d'application des droits des déposants et des actionnaires qui existe actuellement et qui serait créée en vertu des recommandations que nous avons déjà faites.

Le recours collectif est théoriquement une solution, mais à cause de la nature inégale de cette procédure d'une province à l'autre, il est généralement considéré comme inefficace. Les recours collectifs sont difficiles à organiser et à plaider. Ce type de recours s'est révélé insatisfaisant aux États-Unis. Par conséquent, il faudrait se demander s'il conviendrait d'inclure dans la législation des dispositions, mécanismes ou processus conçus pour rendre plus économique l'affirmation des droits dans ce domaine. Les procédures énoncées dans la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, dans certaines lois provinciales comparables et la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario et d'autres

lois régissant les organismes de réglementation des valeurs mobilières des provinces prévoient des poursuites par un fonctionnaire à titre de demandeur au nom des personnes lésées dans les circonstances permises par les diverses lois. Dans certaines lois, comme la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, l'autorité publique a le droit de poursuivre en vertu de divers articles. Dans d'autres lois, comme la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario, article 132, la Commission ne peut poursuivre que dans des circonstances limitées et encore, doit être autorisée à le faire par un juge de la Cour supérieure.

Il faut ajouter que les réclamations issues de la banque elle-même contre toutes les personnes que nous avons mentionnées n'exigent aucun traitement spécial dans la législation bancaire. Ce sont des causes directes de poursuites qui peuvent être appliquées par la banque ou, indirectement, par d'autres personnes dans des poursuites civiles devant les tribunaux civils.

La Commission fait la recommandation suivante parce qu'elle est consciente du fait qu'un équilibre doit être maintenu entre les droits du public à être protégé et son intérêt concomitant d'être servi par des personnes volontaires et qualifiées dans le rôle d'administrateur, de gestionnaire, de vérificateur et peut-être également dans d'autres rôles. Les administrateurs, par exemple, sont essentiellement à temps partiel. Ils ont une relation différente, à l'égard de leur rôle, de celle des vérificateurs, des preneurs ferme et des cadres. Les devoirs et les risques des membres des conseils d'administration ne devraient pas être si grands ni les poursuites civiles si faciles que des personnes convenables et responsables puissent refuser de servir à cause du risque de litiges coûteux, bien que peut-être non fondés.

Toute cette question se réduit à se demander enfin qui devrait être le demandeur au nom des personnes lésées. Les instances de réglementation ne sont pas admissibles à cause de la possibilité qu'une réclamation d'un investisseur ou d'un déposant puisse jouer contre les instances de réglementation, seules ou en association avec d'autres. Le liquidateur peut convenir pour le rôle si la banque est en fait en liquidation à ce moment; toutefois, les réclamations des investisseurs peuvent bien survenir avant la liquidation. Ce processus d'élimination nous amène à des fonctionnaires actuellement établis. Le fonctionnaire qui convient le mieux parmi ce groupe est peut-être le Directeur en vertu de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* déjà mentionnée.

Nous n'essayons pas de dresser une liste de tous les défendeurs éventuels dans des poursuites pour l'application des nombreux droits et

devoirs dont nous avons traités. Tous ces éléments seront déterminés par le demandeur, de quelle que façon que soit structurée la poursuite, et les défendeurs varieront d'un cas à l'autre selon les circonstances.

Recommandation 46

Nous recommandons que soit établi par la loi un régime pour permettre l'application des droits contre les administrateurs des banques en vertu de la recommandation 14 plus haut, ainsi que les autres réclamations liées au fonctionnement des banques et le transfert des valeurs mobilières des banques, y compris les poursuites directes par les investisseurs dans ces valeurs mobilières. Ces réclamations peuvent s'exercer aux moyens de poursuites faites au nom et au profit des détenteurs de ces droits et réclamations par un demandeur au nom des personnes lésées nommé par la loi, comme le Directeur nommé en vertu de la* Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, *ou tout autre fonctionnaire approprié.

Rien de ce qui figure ici ne doit être considéré comme une proposition visant à entraver le processus d'application des droits de longue date de la banque et de ses actionnaires contre les administrateurs et d'autres personnes lorsque de telles poursuites peuvent être entreprises.

Chapitre 7

Conclusion

La Commission a examiné les activités de la BCC et de la Norbanque depuis leur création jusqu'à la décision de les mettre en liquidation. Le présent rapport porte sur ces activités et sur les causes de la faillite de ces deux banques. Des conclusions ont été tirées et des recommandations ont été faites à partir de ces événements. Il ressort clairement du présent rapport que tout ce qu'il contient est tiré des éléments de preuve touchant l'historique de ces deux petites banques. Il ne s'agit pas d'un examen général des institutions bancaires au Canada. Une telle étude dépasserait complètement le cadre du mandat de la Commission d'enquête.

La Commission a beaucoup apprécié le témoignage d'un grand nombre de personnes des milieux bancaires et d'entreprises connexes, des secteurs public et privé, qui ont accompli leur travail avec beaucoup de talent. Ces témoins ont déposé avec sincérité et en toute franchise, même certaines personnes de la Fonction publique qui auraient pu être considérées comme faisant l'objet d'une étroite surveillance ou d'une simple curiosité de la part de la presse. Les constatations et les recommandations formulées dans le présent rapport se fondent sur la reconnaissance du fait que ces difficultés découlent non pas de l'absence inhérente des qualités requises chez les administrateurs et les intervenants du système, mais plutôt de l'existence de certaines failles dans la structure même du système de surveillance. Il convient également de souligner que la Commission a toujours eu accès à tous les documents et dossiers et a pu interroger tous les témoins, qu'ils soient du secteur public ou privé, tout au long de l'enquête. Grâce à cette collaboration, il a été possible d'examiner rapidement le mode de fonctionnement de tous ces organismes et de ces banques, ainsi que leurs nombreux dossiers.

De l'ensemble de ces procédures, il n'est ressorti aucun élément nous portant à croire qu'il y aurait lieu de procéder immédiatement à un examen tout aussi approfondi des activités commerciales des diverses banques canadiennes. Le système ne comporte aucune faiblesse exigeant une telle enquête. D'après tout ce qui a été examiné en l'espèce, le système bancaire canadien se porte bien et il est bien administré; il est

d'ailleurs reconnu à l'étranger comme l'un des meilleurs au monde. Une système bancaire canadien se porte bien et il est bien administré; il est d'ailleurs reconnu à l'étranger comme l'un des meilleurs au monde. Une perte de un pour cent de la part de ses institutions n'a pas suscité d'inquiétude à l'étranger et ne devrait pas amener les Canadiens à perdre confiance dans leurs banques.

Ce qui ressort de cette étude, c'est le besoin de poursuivre les études entreprises par d'autres institutions gouvernementales sur les milieux financiers et sur leurs établissements, dont les banques font partie. Ce monde évolue rapidement au pays et à l'étranger. Grâce aux communications, tous peuvent connaître dans la journée, et même à une heure près, les échanges financiers qui se font à l'échelle planétaire, ainsi que les pressions, les changements et les modifications qu'ils subissent. Il n'est maintenant plus aussi facile de tracer une ligne de démarcation nette entre les opérations des banques et celles des compagnies d'assurance et de fiducie, les opérations d'affacturage, d'escompte et de garantie, et ainsi de suite. Le fort mouvement d'intégration qui s'est amorcé ces dernières années peut très bien se poursuivre et aura un effet considérable sur la forme et la substance des organismes de réglementation en matière bancaire. Ce phénomène représente un certain nombre de défis sur le plan de la réglementation au niveau national. Dans une société organisée en fédération comme le Canada, la portée et l'étendue de ces activités soulèvent des questions en matière de pouvoir constitutionnel et de coopération à tous les niveaux. Lorsqu'on préparera de nouvelles modifications concernant la *Loi sur les banques*, il sera sans doute opportun de tenter de définir les fonctions et de préciser le mandat des divers organismes compétents, ainsi que d'adopter des règles touchant leur fonctionnement réciproque. Les mêmes activités, où qu'elles se situent, devraient sans doute faire l'objet de la même surveillance et de la même réglementation. Cette conclusion est clairement ressortie tout au long de l'enquête. Dans ses recommandations, la Commission s'en est tenue à l'essentiel de son mandat et, si elle formule cette observation, c'est simplement dans l'espoir qu'elle puisse être utile dans les études entreprises par d'autres instances.

L'effondrement des deux banques en cause a porté à l'Ouest canadien un dur coup dont l'impact a été considérable. Beaucoup en ont subi des pertes. Toutefois, l'esprit d'initiative demeure et de nouvelles institutions et organismes continueront à voir le jour. La première impression qui se dégage d'un point de vue national, c'est que les opérations bancaires sont toujours un domaine d'activité commerciale dans lequel les Canadiens excellent et que le système national dans son ensemble se classe toujours aux premiers rangs sur la scène mondiale.

Annexe A

Évolution du système bancaire canadien depuis la Confédération

Les premières banques canadiennes ont vu le jour bien avant la Confédération et l'on retrouve dans les chartes bancaires du début du XIX[e] siècle des caractéristiques bancaires qui existent encore aujourd'hui. Ces chartes s'inspiraient des premiers pouvoirs accordés aux banques aux États-Unis. Au début, l'activité bancaire au Canada reflétait aussi un héritage britannique. Les Britanniques accordaient la priorité à la stabilité des banques sur l'expérimentation, et le *Colonial Office* exercait un contrôle serré sur les premières opérations bancaires en Amérique du Nord britannique.

C'est en 1791, aux États-Unis que le premier Secrétaire du Trésor, Alexander Hamilton, a octroyé une charte bancaire à la *First Bank of the United States*. On peut observer que le système bancaire canadien est un descendant direct de la *First Bank*, qui prenait en partie pour modèle la Banque d'Angleterre. La *First Bank* avait un pouvoir financier centralisé sur la monnaie et le crédit et, dans une certaine mesure, sur la politique budgétaire. Elle jouait également le rôle de prêteur de dernier ressort pour les banques des États. Une autre caractéristique de la *First Bank* était son réseau de succursales qui lui permettait d'étendre son contrôle et son influence à tout le pays. Elle était donc en mesure de favoriser des politiques et des procédures bancaires traditionnelles. Le succès de la *First Bank* à titre d'élément central stabilisateur du secteur dans son ensemble a exercé une influence prépondérante sur les premiers banquiers canadiens et sur l'évolution ultérieure des banques au Canada.

Les principes bancaires de force et de stabilité qui résultaient de la structure et des fonctions de la *First Bank* devaient s'atténuer aux États-Unis suite à l'incapacité de cette banque d'obtenir le renouvellement de sa charte. La *Second Bank of the United States*, créée en 1816 et organisée selon les mêmes principes que la *First Bank*, n'a pas réussi non plus à survivre à sa charte initiale de 20 ans. Les principes sous-jacents à ces premières expériences américaines ont toutefois été

appliqués avec plus de succès dans le contexte canadien qui était différent. Aux États-Unis, la méfiance à l'égard de la centralisation du pouvoir et l'hostilité manifestée par les agriculteurs de l'Ouest contre les procédures bancaires traditionnelles de l'Est ont été suffisamment fortes pour causer la fermeture de la *First Bank* et de la *Second Bank* et pour dicter la création, dans les années 1860, d'un système bancaire décentralisé et sans succursales. Jusqu'à récemment, les banques n'ont pu établir des succursales à l'échelle nationale aux États-Unis à cause des dispositions dans la constitution américaine sur le commerce, qui accorde la compétence sur le commerce entre les États au Congrès, et à cause de motifs politiques, qui ont empêché les législateurs fédéraux d'accorder aux banques nationales le privilège d'établir, dans leur État d'origine, un réseau plus étendu de succursales que les banques des États.

Au Haut-Canada, par ailleurs, un système de banques sans succursales semblable à celui adopté aux États-Unis a été établi en vertu de l'*Acte pour établir le libre commerce de banque* de 1850 et a connu une existence éphémère. Cette loi favorisait les petites banques et chaque banque ne faisait des affaires qu'à un endroit. Ce développement se heurta à l'opposition des banques à charte devenues puissantes, et à celle des autorités britanniques; et finalement il ne reussit pas à transformer le système bancaire canadien en quelque chose de semblable au système américain. En 1854, la législation bancaire s'est rapprochée d'une loi générale sur les banques et de la création du système des banques à charte, et le nombre de banques à charte au Haut-Canada a augmenté de façon spectaculaire au cours des années prospères de 1850.

Les tenants du conservatisme dans le secteur financier au Canada étaient généralement beaucoup plus forts que ceux des États-Unis et la méfiance à l'égard de la concentration du pouvoir était plus faible. La centralisation du pouvoir avait aussi des attraits pour les fondateurs du Canada, tant pour des raisons politiques que géographiques. Les intérêts de l'Ouest n'ont eu assez de force pour mettre en cause la structure centralisée du système bancaire canadien qu'après que celui-ci eut été bien établi. Enfin, le système bancaire canadien s'est développé sous la tutelle anglaise, sans perturbations majeures comme celles que le système américain a subies du fait de la guerre civile et de la controverse au sujet du papier-monnaie. Tous ces facteurs se sont conjugués pour faire qu'au moment de la Confédération, les fondements d'une structure bancaire nationale à succursales, forte et traditionnelle, soient bien établis.

La *Loi constitutionnelle de 1867* a accordé à l'État fédéral le droit exclusif de légiférer dans les domaines suivants : « les banques, la constitution en corporation des banques et l'émission du papier-monnaie », « le cours monétaire et le monnayage », « les caisses d'épargne », « les lettres de change et les billets à ordre » et « les offres légales ». Des lois provisoires adoptées lors de la session de 1867 - 1868 et complétées par de nouvelles lois en 1869 et 1870 ont défini, après la Confédération, le cadre initial de la poursuite des opérations bancaires qui s'était antérieurement développée dans les colonies confédérées. L'*Acte concernant les banques et le commerce de banque* a été adopté en 1871. Cette loi générale sur les banques, édictée à nouveau, avec modifications, environ tous les dix ans, a constitué le cadre permanent des opérations bancaires au Canada.

Dès l'adoption des premières lois sur les banques, celles-ci *a*) devaient garder un minimum d'un tiers de leurs réserves en argent sous forme de billets du Dominion et étaient soumises à certaines autres restrictions sur l'émission de billets dans l'intérêt de la stabilité et de l'acceptabilité de la monnaie; *b*) conformément à une préférence passée pour les prêts à court terme, ne pouvaient faire de prêts hypothécaires; *c*) étaient autorisées à créer un réseau de succursales « à tout endroit du Dominion ». Dans la loi de 1871, la réglementation était limitée aux rapports mensuels au gouvernement et à l'émission de listes certifiées des actionnaires.

Un certain nombre de modifications ultérieures à la législation sur les banques ont été apportées afin d'accroître la sécurité du public dans ses transactions avec des banques canadiennes. En 1890, par exemple, on a créé un fonds de rachat des billets de banque en circulation. Les banques, qui étaient à l'époque responsables de l'émission de leurs propres billets, devaient déposer 5 pour 100 de la valeur annuelle moyenne de leurs billets en circulation auprès du ministre des Finances. Ce fonds était utilisé pour racheter les billets d'un établissement en faillite si des liquidateurs ne le faisaient pas. De cette manière, on espérait protéger les détenteurs des billets des pertes causées par toute baisse de valeur de leurs avoirs.

L'Association des banquiers canadiens a vu le jour en 1891, à titre d'organisation volontaire. En 1900, l'ABC, qui regroupait à l'origine 34 banques, a été constituée en corporation afin de promouvoir d'une façon générale les intérêts et l'efficience des banques et des cadres des banques, et afin de favoriser la formation du personnel bancaire. En vertu de la révision de 1900 de la *Loi sur les banques*, l'ABC s'est vu attribuer certaines fonctions, notamment la nomination d'un séquestre

pour gérer une banque qui avait cessé ses activités en attendant la nomination d'un liquidateur. L'ABC a aussi reçu le pouvoir d'établir et d'exploiter un système de compensation pour les banques canadiennes. Cette fonction a été transférée en 1980 à l'Association canadienne des paiements.

Dès 1880, il a été formulé des propositions pour qu'il y ait une certaine forme de surveillance externe des banques canadiennes. Cette surveillance s'est exercée, au début par le recours à des vérificateurs externes choisis selon des modalités prescrites. En 1913, la révision de la *Loi sur les banques* exigeait que les vérificateurs externes soient choisis à même un groupe sélectionné par l'Association des banquiers canadiens et approuvé par le ministre des Finances. L'article 56 de la Loi de 1913 établissait les procédures de nomination de vérificateurs des actionnaires et décrivait leurs responsabilités. L'article 56A autorisait le ministre des Finances à demander aux vérificateurs des actionnaires ou à tout autre vérificateur choisi par le Ministre « d'examiner et de s'enquérir spécialement des affaires ou opérations de la banque, et le vérificateur ainsi nommé ou choisi, selon le cas, doit, à la fin de son examen et de son enquête, faire un rapport complet au Ministre sur les résultats de cet examen et de cette enquête ». En 1923, les dispositions relatives à la vérification des banques exigeaient pour chaque banque deux vérificateurs choisis dans des bureaux différents et sujets à remplacement tous les deux ans. En vertu de la Loi, les vérificateurs devaient faire rapport au directeur général et aux administrateurs de la banque au sujet de tout prêt dépassant 1 pour 100 du capital versé qui ne semblait pas suffisamment garanti.

Les changements législatifs de cette nature correspondaient à des préoccupations au sujet des causes des premières faillites de banques. L'auteur d'une importante étude sur la croissance et le développement du système financier canadien a conclu ce qui suit :

> « [...] la perte de confiance à l'égard des banques a presque toujours été le résultat de prêts et d'investissements imprudents de la part de celles-ci ou de malversations à leur égard et presque jamais de forces externes sur lesquelles les banques n'ont aucune prise. Il s'est rarement agi de bons prêts à long terme qui ne pouvaient pas être réalisés lorsque les déposants et les titulaires de billets exigeaient d'être remboursés en monnaie légale pour des raisons étrangères à la banque; il s'agissait habituellement de prêts imprudents (parfois à court terme, d'autres fois à long terme) qui ont ultérieurement entraîné une perte de confiance ».

Peu après les révisions de la *Loi sur les banques* de 1923, la *Home Bank of Canada*, qui avait quelque 70 succursales, faisait faillite. Une Commission d'enquête sous la direction de M. le juge H.A. McKeown

était établie en février 1924 pour enquêter sur la faillite de la banque et, en particulier, pour examiner ce que le ministère des Finances pouvait connaître au préalable de la condition de la *Home Bank*, l'effet d'une vérification en vertu de l'article 56A de la *Loi sur les banques de 1913* couvrant les années qui avaient précédé la faillite de la banque et « quelles mesures éventuelles le gouvernement aurait pu prendre pour sauver la situation ».

La Commission a présenté son rapport en 1924. Au sujet de représentations faites concernant la condition de la *Home Bank* qui avaient été faites au ministère des Finances, le juge McKeown écrit :

> « Il était par conséquent absolument évident que les gestionnaires de la banque avaient avancé plus de deux fois son capital versé et sa réserve dans des comptes non réalisables et qui, pour la plupart, ne portaient aucun intérêt; conséquemment, les fonds disponibles ne comprenaient que les dépôts quotidiens des clients et, malgré la déclaration des dividendes, une tenue de livre convenable aurait indiqué aucun profit depuis plusieurs années ».

Le commissaire McKeown a examiné la conduite du ministre des Finances qui était à l'époque directement responsable des modalités de surveillance. Selon le commissaire McKeown, le ministre a manifesté « une très forte appréhension ... quant à la situation de la banque et (du) désir de maintenir la banque sur pied ». Le ministre avait demandé aux vérificateurs propres de la banque plutôt qu'à un vérificateur extérieur ou qu'à un vérificateur nommé par l'Association des banquiers d'examiner certains comptes, mais il n'avait jamais reçu de rapport complet. Le commissaire McKeown conclut : « Il est inconcevable, à mon sens, que le ministre des Finances ou des des actionnaires auraient accepté que les affaires de la banque continuent à être administrées comme l'aurait révélé une vérification complète et efficace ». Il a exprimé l'opinion qu'outre la collaboration de l'Association des banquiers ou des autres banques, le gouvernement, après avoir mesuré la condition véritable de la *Home Bank*, « aurait pu fermer la banque et imposer la liquidation à une époque où, à mon sens, les déposants n'auraient rien perdu ». Le commissaire a conclu que si le gouvernement avait pris des mesures pour que soit réalisée une enquête sur les affaires de la Banque, il en serait résulté inévitablement la liquidation ou la fusion de la banque.

Afin d'accroître la sécurité des dépôts, un système d'inspection d'État a été introduit en 1924. La nouvelle loi prévoyait la nomination d'une personne ayant la formation et l'expérience voulues dans le domaine bancaire au poste d'inspecteur général des banques et que cette personne soit responsable des inspections annuelles de chaque banque. Il faisait rapport sur chaque banque au ministre des Finances. Le premier

inspecteur général avait travaillé à la Division de l'inspection interne de la Banque royale du Canada. Le système de vérification au moyen de deux vérificateurs tel que décrit ci-dessus et le Bureau de l'inspecteur général constitue depuis ce temps le fondement de notre système de surveillance bancaire au Canada.

Au cours de la période précédant la prochaine révision décennale de la *Loi sur les banques*, une commission d'enquête fut créée, en 1933. Composée de cinq membres, elle était présidée par le très honorable Lord Macmillan, un membre de la magistrature du Royaume-Uni. La commission d'enquête avait pour mandat de préparer « un examen complet et détaillé » de la *Loi sur les banques* et d'étudier le rôle et le fonctionnement du système bancaire canadien. Il était également stipulé dans le mandat que l'examen :

> « porte sur les facilités prescrites par la Loi financière et sur l'utilité d'établir au Canada une institution bancaire centrale et, le cas échéant, sur les rapports d'une telle institution bancaire centrale avec les banques existantes et les pouvoirs et fonctions qu'il convient de lui attribuer dans le système bancaire canadien ».

Après un survol de l'évolution du système financier canadien et une analyse de son mode de fonctionnement, les membres de la Commission Macmillan ont surtout fait porter leur attention sur «l'absence, au Canada, d'une autorité bancaire unique qui, tout en étant liée pas ses activités aux secteurs financièrs et commerciaux du pays, fonctionnerait néanmoins, en vertu de ses status et du caractère de son administration, en dehors du cadre ordinaire de l'activité bancaire commerciale ». Voici la description que donnait la Commission du rôle d'une banque centrale.

> « D'abord, au point de vue national, la banque centrale devrait, dans les limites qui lui sont imposées par la loi et par ses capacités, s'efforcer de réglementer le crédit et la monnaie en sauvegardant le mieux possible les intérêts de la vie économique de la nation, et contrôler et défendre, dans la mesure du possible, la valeur extérieure de l'unité monétaire nationale. En second lieu, au point de vue international, la banque centrale devrait, au moyen d'une coopération sage et opportune avec les institutions semblables d'autres pays, chercher à mitiger par son influence les fluctuations dans le niveau général de l'activité économique, en tant que la chose relève du domaine de la politique monétaire. Ces tâches n'épuisent pas, naturellement, les fonctions d'une banque centrale. Au sein de l'État la banque centrale devrait, en plus, être une source d'avis autorisés et impartiaux sur les questions financières, toujours prête à servir le gouvernement du jour ».

Deux des membres de la Commission étaient en désaccord avec la principale recommandation du rapport Macmillan visant la création immédiate d'une banque centrale au Canada.

La Commission n'avait pas relevé le rapport entre la banque centrale proposée et le Bureau de l'inspecteur général, qui existait déjà. En effet, dans son volumineux rapport, il est mentionné tout au plus que « des dispositions visant l'inspection gouvernementale ont été incorporées » à la *Loi sur les banques de 1924* en raison de la faillite de la Home Bank. Deux des dispositions du texte original de la *Loi sur la Banque du Canada* portent sur le rapport entre la nouvelle Banque du Canada et les modalités d'inspection déjà en vigueur. Pour déterminer ou confirmer les obligations de réserve des banques à charte à l'égard de la Banque du Canada, cette dernière pouvait charger ses propres agents d'inspecter les dossiers de toute banque à charte ou elle pouvait autoriser l'Inspecteur général à faire l'examen nécessaire. De plus, le Ministre était autorisé à demander « à sa discrétion » à l'Inspecteur général de procéder à l'examen de la Banque « selon que l'intérêt public peut sembler l'exiger ». La loi d'incorporation de la Banque du Canada ne disait rien d'autre sur l'échange d'informations entre le Bureau de l'Inspecteur général des banques et la Banque.

Plusieurs des dispositions contenues dans la *Loi sur les banques* de 1934, y compris l'exigence selon laquelle chaque banque devait conserver à la Banque du Canada sous forme de dépôts sans intérêts en espèces au moins 5 pour 100 de ses dépôts exigibles, y ont été introduites en prévision de la création de la Banque du Canada. Les opérations de la Banque du Canada ont débuté en 1935. Elle avait notamment comme fonction d'agir à titre de prêteur de dernier ressort pour les banques ayant des problèmes de liquidité. Sur ce plan, les dispositions relatives au rôle de la Banque du Canada remplaçaient des mesures antérieures qui avaient été adoptées à titre de mesures d'urgence au moment du déclenchement de la Première Guerre mondiale, alors que plusieurs « ruées aux guichets » des banques avaient eu lieu. La Loi dite *Finance Act* de 1914 avait permis que le gouvernement du Canada consente des avances sous forme de billets du Dominion aux banques et aux banques d'épargne assujetties à la *Loi sur les banques d'épargne de Québec*, dans les cas où surviendraient des problèmes de liquidité.

À l'occasion de la révision de la *Loi sur les banques* de 1954, l'interdiction de prêter sur hypothèque qui était imposée depuis longtemps aux banques a été levée. La restriction en vigueur jusqu'alors correspondait à l'opinion traditionnelle selon laquelle l'actif d'une banque devait être en liquidité, de manière à garantir la sûreté des billets et des dépôts exigibles. Les prêts devaient donc être des prêts remboursables sur demande ou des prêts à court terme. Pour la première fois, la nouvelle loi permettait aux banques à charte de participer aux hypothèques consenties en vertu de la *Loi nationale sur*

l'habitation et assurées par le gouvernement du Canada. En 1967, les prêts hypothécaires ordinaires (jusqu'à concurrence de 75 pour cent de la valeur de la propriété) ont été autorisés. Ce changement ainsi que plusieurs autres ont été introduits en 1967 à la suite des recommandations présentées en 1964 par la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, présidée par le juge en chef Porter.

Cette commission d'enquête avait reçu pour mandat de faire rapport sur le système bancaire et monétaire ainsi que les institutions et les opérations que comporte le marché du capital et de faire des recommandations concernant les lois pertinentes. Dans son rapport de 1964, la Commission a souligné l'importance de favoriser, dans le cadre d'une réglementation efficace, le jeu de la concurrence dans le système financier canadien, où un certain « chevauchement de l'activité des institutions » avait été constaté à l'occasion de l'enquête. Le rapport a recommandé que la portée de la *Loi sur les banques* soit étendue à un plus large répertoire d'établissements participant à des opérations bancaires.

La Commission sur le système bancaire et financier a également présenté les résultats d'un examen complet de la surveillance et de la réglementation des établissements bancaires. La Commission a conclu que « la tâche principale de l'autorité gouvernementale consiste à pousser les institutions financières à se pourvoir de leur propre réglementation interne » et elle a recommandé que l'autorité fédérale ait le pouvoir d'exiger de tous les établissements placés sous sa juridiction la production de rapports réguliers, l'inspection interne et la vérification externe. D'après la Commission, certains pouvoirs additionnels devaient être incorporés à la *Loi sur les banques* afin que les établissements puissent être obligés de prendre les mesures jugées nécessaires par les autorités de réglementation. Pour garantir que le nouveau pouvoir de réglementation proposé ne soit « exercé qu'avec discrétion, et seulement lorsqu'on n'aurait pas réussi à persuader les institutions concernées de modifier leurs pratiques fautives », il était prévu qu'un tel pouvoir ne devait être exercé qu'avec le consentement exprès du Ministre et qu'il serait assujetti à une procédure d'appel. D'autres garanties étaient prévues :

> « Il s'impose évidemment que la délégation d'autorité ainsi recommandée soit rédigée de manière à ne laisser aucun doute qu'on ne pourrait l'utiliser que dans les cas où la solvabilité et la solidité des institutions financières seraient en jeu. Dans les cas où elle y aurait recours, l'autorité de surveillance devrait fournir une déclaration formelle à l'effet qu'elle n'est invoquée qu'à cette seule fin, pour bien démontrer qu'elle ne devient pas un moyen pour le gouvernement de diriger les institutions financières, quant à la sorte ou aux montants

des valeurs qu'elles doivent détenir, pour des raisons n'ayant aucun rapport avec la solidité des institutions ».

Le fait d'étendre l'application de la *Loi sur les banques* à des établissements qui n'étaient pas auparavant assujettis à ses dispositions impliquait un accroissement des effectifs du Bureau de l'inspecteur général des banques. La Commission Porter avait rejeté une proposition selon laquelle l'inspecteur général aurait été remplacé par une commission d'inspection. La Commission s'est également penchée sur la question des besoins en formation du personnel du Bureau de l'inspecteur et, dans ce contexte, elle a écarté l'idée de fusionner le BIGB avec la Banque du Canada :

« La présente difficulté que nous a mentionnée l'inspecteur général au sujet de la formation de ses successeurs serait facilement éliminée par un choix judicieux des membres qui viendraient se joindre à un personnel plus nombreux. Cela disposerait de ce problème, pour la solution duquel on a suggéré que l'inspecteur général soit un fonctionnaire de la Banque du Canada où des arrangements peuvent aisément se faire pour former des successeurs. De toute façon, l'inspecteur général peut mieux accomplir sa tâche s'il a une position indépendante et n'a pas d'autres devoirs ou intérêts qui peuvent venir en conflit avec sa fonction. Par exemple, il est facile de concevoir le cas où la Banque centrale et l'inspecteur général auraient des opinions différentes au sujet du besoin de réglementer la liquidité des banques. De plus, ce déplacement de la fonction priverait le Ministre d'un conseiller précieux parfaitement au courant des questions bancaires ».

À la suite d'un long processus de délibérations parlementaires ayant donné lieu à la rédaction de plusieurs ébauches de projets de loi en 1965 et 1966, la version révisée de la *Loi sur les banques* est entrée en vigueur en mai 1967. On n'avait pas retenu la recommandation de la Commission Porter selon laquelle il convenait d'adopter une définition claire des caractéristiques essentielles de l'activité bancaire et d'assujettir tous les établissements exerçant des activités bancaires à la surveillance et au contrôle de l'autorité fédérale. Bon nombre des autres propositions de la Commission ont été incorporées à la nouvelle loi. Comme il a déjà été mentionné, les banques ont été autorisées à devenir des prêteurs hypothécaires à la suite de la révision de 1967. De plus, comme le recommandait la Commission Porter, le plafond des taux d'intérêt sur les prêts bancaires (limité à 6 pour 100 depuis 1944) a été éliminé.

Les exigences en matière de déclaration ou de divulgation ont également été modifiées en 1967, de sorte que les « réserves secrètes » ont été éliminées. La Commission Porter s'est penchée assez longuement sur la question complexe et controversée que posait l'existence de ces réserves :

« Les banques à charte actuelles, comme les autres institutions financières et les entreprises non financières, peuvent établir des réserves spécifiques à même leurs revenus avant impôt pour amortir la valeur de certains postes de l'actif à leur valeur réalisable estimée; comme pour les autres contribuables, les recouvrements subséquents en excédent de la valeur amortie des comptes concernés doivent être considérés comme des revenus imposables. Cependant, les banques peuvent aussi établir, à même leurs revenus avant impôt, des réserves pour éventualités afin de parer aux pertes futures imprévues. Le total de ces deux catégories de réserves est assujetti à une limite fixée par le ministre des Finances ».

L'existence de telles réserves était largement considérée comme un facteur contribuant à la stabilité du système bancaire canadien, mais l'importance de leur divulgation pour fournir aux actionnaires et au public une indication fiable de l'évolution des bénéfices a également été reconnue. À la suite des modifications apportées en 1967 aux exigences en matière de divulgation, l'inspecteur général disposait désormais de renseignements sur le solde des réserves internes en début d'exercice, les additions en cours d'exercice, les retraits en cours d'exercice, le solde en fin d'exercice, la moyenne quinquennale des pertes subies et les provisions réelles pour pertes durant l'exercice en sus de la moyenne de cinq ans susmentionnée.

Un régime fédéral d'assurance-dépôts a été créé en 1967 en vertu de la *Loi sur la Société de l'assurance-dépôts du Canada*. Cette loi obligeait les établissements financiers assujettis à la réglementation fédérale, y compris les banques à charte et les sociétés de fiducie constituées en vertu de la loi fédérale qui acceptaient des dépôts, à assurer leurs dépôts (à l'origine, le montant d'assurance était de 20 000 $ par déposant) en versant des primes à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Celle-ci était censée financer ses activités par les primes d'assurance qu'elle percevait et non pas à partir de fonds publics. Les sociétés de dépôts constituées en vertu de lois provinciales ont été autorisés à participer au régime d'assurance-dépôts, avec l'assentiment des autorités provinciales concernées.

Pour en revenir à l'évolution de la législation bancaire du Canada, sa révision la plus récente (*Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*) a eu pour point de départ le *Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne*, publié en 1976. Le Livre blanc réaffirmait la volonté du gouvernement fédéral de favoriser la concurrence dans le système financier :

« La validité du principe qui consiste à renforcer et à développer le système financier grâce à une concurrence efficace et équitable a été réaffirmée par la Commission Porter; ce principe sous-tendait ses recommandations et reste l'élément fondamental de l'attitude du gouvernement face à la législation

bancaire [...] Grâce à un degré approprié de concurrence, les services bancaires seront assurés dans tout le pays au prix le plus avantageux, et pour les emprunteurs et pour les épargnants, qui soit compatible avec la survie et une croissance saine du système financier national. En se fiant à la concurrence pour atteindre cet objectif, on évite de recourir à des restrictions qui tendent à perturber le marché et conduisent à l'inefficacité ».

La *Loi sur les banques* de 1980 introduisait un nouveau type de banque appelé « banque de l'annexe B ». Selon la Loi, les banques existantes devenaient les « banques de l'annexe A ». Les banques de l'annexe A, qui sont actuellement au nombre de 10, sont des sociétés bancaires ouvertes. Aucun actionnaire, qu'il s'agisse d'un actionnaire résident ou non-résident, ou associé d'un actionnaire selon la définition de la Loi, ne peut être le propriétaire de plus de 10 pour 100 des actions avec droit de vote d'une banque de l'annexe A. Les banques de l'annexe B, par contre, sont des sociétés bancaires fermées, c'est-à-dire que des actionnaires particuliers ou leurs associés sont autorisés à détenir plus de 10 pour 100 des titres avec droit de vote. Les banques de l'annexe B ne peuvent ouvrir de succursales à l'étranger si ce n'est des bureaux de représentation. Leurs activités au Canada sont aussi limitées, sous réserve de l'approbation du Ministre, au siège social et à une succursale. La loi a également limité la taille des banques de l'annexe B : au départ leur actif national était limité à 8 pour 100 de l'actif total des banques. Plus récemment, cette limite a été portée à 16 pour 100 de l'actif total des banques. Actuellement, toutes les banques de l'annexe B sont de propriété étrangère.

Les raisons qui ont mené à la décision d'incorporer la réglementation des banques étrangères au cadre général de la législation touchant le secteur bancaire canadien sont également énoncées dans le Livre blanc de 1976. Après avoir constaté l'existence au Canada de filiales de banques étrangères surtout incorporées en vertu de lois provinciales sur les sociétés, les auteurs du Livre blanc justifiaient de la façon suivante leur conclusion selon laquelle il fallait un cadre législatif à la réglementation de l'activité des banques étrangères au Canada :

« Il convient d'encourager les banques étrangères en raison de la concurrence supplémentaire et des innovations qu'elles peuvent apporter à notre secteur bancaire relativement très concentré. Il est également souhaitable de favoriser leur implantation en raison de l'appui financier que leurs ramifications internationales leur permettent d'apporter à l'exploitation de nos ressources ainsi qu'au développement de notre industrie et de notre commerce. Ajoutons que, si la loi permet aux banques étrangères d'opérer au Canada, nos banques devraient pouvoir obtenir les mêmes avantages à l'étranger, ce qui est nécessaire si elles veulent être davantage présentes sur les marchés internationaux, comme nous le souhaitons ».

Au nombre des remaniements les plus récents de la législation bancaire canadienne qui sont finalement devenus loi en 1980 figurait l'autorisation, déjà annoncée, de créer une banque par loi spéciale d'incorporation ou par lettres patentes, sujet aux exigences de l'inspecteur général en matière de capital. Les montants minimums de capital qui sont exigés respectivement des banques étrangères et nationales de l'annexe B sont de 5 et de 10 millions de dollars. Avant de commencer à exercer des activités bancaires, toute banque doit obtenir une approbation du gouverneur en conseil et, dans le cas d'une filiale de banque étrangère, un permis délivré par le Ministre. Le permis délivré à une filiale de banque étrangère n'est valide que pour une période déterminée, qui n'est pas supérieure à un an.

Les amendements de 1980 apportés à la *Loi sur les banques* n'ont pas renforcé les pouvoirs du BIGB, plusieurs nouvelles banques avaient pu être incorporées et, en vertu des nouveaux amendements, il était assuré que d'autres institutions allaient suivre. En fait, environ 60 banques de l'annexe B ont vu le jour entre 1980 et 1984. Ils provenaient généralement d'institutions financières étrangères qui avaient fait des affaires auparavant au Canada avec une charte provinciale. En dépit de l'augmentation considérable des responsabilités d'inspection du BIGB et de l'accroissement de la communauté bancaire, rien n'a été prévu dans le remaniement de la *Loi sur les banques* de 1980 concernant la possibilité pour l'inspecteur général d'augmenter ses ressources humaines ou autres.

Les fonctions et les responsabilités prévues par la *Loi sur les banques* pour les administrateurs, dirigeants, vérificateurs et organismes de réglementation des banques canadiennes sont étudiées dans le chapitre 3 du présent rapport.

Des 35 banques en opération à la fin de l'année de la Confédération, le système bancaire canadien a atteint le nombre de 51 banques en 1874, soit un nombre jamais égalé jusqu'à l'établissement des banques de l'Annexe B suite à la révision de 1980.

Depuis la Confédération jusqu'en 1900, 24 banques sont disparues. Sept d'entre elles ont fusionné avec d'autres tandis que dix-sept ont fait faillite ou ont vu leurs chartes annulées. Un changement prévu dans la *Loi sur les banques* de 1900 permettait le fusionnement d'établissements bancaires sans qu'il faille recourir à une loi spéciale du Parlement. Par la suite, les fusions n'exigeaient que l'approbation du gouverneur en conseil suivant la recommandation du Conseil du Trésor. L'importance de cette modification ressort clairement des statistiques

Tableau A

Croissance et évolution de la communauté bancaire canadienne

(À l'exception des banques dont la charte n'a jamais été utilisée et des banques de l'annexe B créées depuis 1980)

Nom de la banque et date de la fondation	Historique
Commercial Bank of Canada (1831)	Fusionnée avec Merchants Bank of Canada (1868)
Commercial Bank of New Brunswick (1834)	Faillite (1868)
Gore Bank (1835)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1870)
Bank of Acadia (1872)	Faillite (1873)
Niagara District Bank (1855)	Fusionnée avec Imperial Bank of Canada (1875)
City Bank (1833)	Faillite (1876)
Banque royale du Canada (1864)	Faillite (1876)
Metropolitan Bank of Montreal (1871)	Faillite (1877)
Bank of Liverpool (1871)	Faillite (1879)
Consolidated Bank of Canada (1876)	Faillite (1879)
Mechanics Bank (1865)	Faillite (1879)
Stadacona Bank (1873)	Faillite (1879)
Bank of Prince Edward Island (1865)	Faillite (1881)
Exchange Bank of Canada (1872)	Faillite (1883)
Union Bank of Prince Edward Island (1860)	Fusionnée avec The Bank of Nova Scotia (1883)
Bank of London in Canada (1883)	Fusionnée (1887)

Tableau A (suite)

Nom de la banque et date de la fondation	Historique
Central Bank of Canada (1883)	Fusionnée (1887)
Federal Bank of Canada (1872)	Fusionnée (1887)
Maritime Bank of Dominion of Canada (1872)	Faillite (1887)
Pictou Bank (1873)	Faillite (1887)
Commercial Bank of Manitoba (1884)	Faillite (1893)
Banque du Peuple (1843)	Faillite (1895)
Banque Ville Marie (1872)	Faillite (1899)
Bank of British Columbia (1862)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1900)
Summerside Bank (1866)	Fusionnée avec Bank of New Brunswick (1901)
Commercial Bank of Windsor (1865)	Fusionnée avec Union Bank of Halifax (1902)
Exchange Bank of Yarmouth (1867)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1903)
Halifax Banking Company (1872)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1903)
Bank of Yarmouth (1859)	Faillite (1905)
Peoples Bank of Halifax (1864)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1905)
Merchants Bank of Prince Edward Island (1871)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1906)
Ontario Bank (1857)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1906)
Peoples Bank of New Brunswick (1864)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1907)

Tableau A (suite)

Nom de la banque et date de la fondation	Historique
Banque de St-Hyacinthe (1873)	Faillite (1908)
Banque de St-Jean (1873)	Faillite (1908)
Crown Bank of Canada (1902)	Fusionnée avec The Northern Bank qui devient the Northern Crown Bank (1908)
Sovereign Bank of Canada (1901)	Faillite (1908)
Western Bank of Canada (1882)	Fusionnée avec Standard Bank of Canada (1909)
Union Bank of Halifax (1856)	Fusionnée avec La Banque royale du Canada (1910)
Farmers Bank of Canada (1904)	Faillite (1910)
St. Stephens Bank (1836)	Faillite (1910)
United Empire Bank (anciennement Pacific Bank of Canada)	Fusionnée avec la Union Bank of Canada (1911)
Eastern Townships Bank (1855)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1912)
Traders Bank of Canada (1884)	Fusionnée avec la Banque royale du Canada (1912)
Bank of New Brunswick (1820)	Fusionnée avec la Banque de Nouvelle-Écosse (1913)
La Banque internationale du Canada (1911)	Fusionnée avec la Home Bank (1913)
Bank of Vancouver (1908)	Faillite (1914)
Metropolitan Bank (1902)	Fusionnée avec la Banque de Nouvelle-Écosse (1914)
Quebec Bank (1822)	Fusionnée avec la Banque royale du Canada (1917)
Bank of British North America (1836)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1918)

Tableau A (suite)

Nom de la banque et date de la fondation	Historique
Northern Crown Bank (1903)	Fusionnée avec La Banque royale du Canada (1918)
Bank of Ottawa (1874)	Fusionnée avec la Banque de la Nouvelle-Écosse (1919)
Merchants Bank of Canada (anciennement Merchants Bank) (1861)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1922)
Bank of Hamilton (1872)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1923)
Home Bank of Canada (1903)	Faillite (1923)
La Banque Nationale (1859)	Fusionnée avec La Banque d'Hochelaga (qui devint la Banque Canadienne Nationale (1924)
Sterling Bank of Canada (1905)	Fusionnée avec la Standard Bank of Canada (1924)
The Molsons Bank (1855)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1925)
Union Bank of Canada (anciennement Union Bank of Lower Canada) (1865)	Fusionnée avec la Banque royale du Canada (1925)
Standard Bank of Canada (1872)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1928)
Weyburn Security Bank (1910)	Fusionnée avec Imperial Bank of Canada (1931)
The Dominion Bank (1869)	Fusionnée avec The Bank of Toronto qui devint la Banque Toronto-Dominion (1955)
Barclays Bank (Canada) (1929)	Fusionnée avec Imperial Bank of Canada (1956)

Tableau A (suite)

Nom de la banque et date de la fondation	Historique
Imperial Bank of Canada (1873)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce qui devint la Banque canadienne impériale de commerce (1961)
Unity Bank (1972)	Fusionnée avec la Banque provinciale du Canada (1977)
Banque provinciale du Canada (anciennement Banque Jacques-Cartier) (1861)	Fusionnée avec la Banque canadienne nationale (1979)
Canadian Commercial Bank (anciennement Canadian Commercial and Industrial Bank) (1975)	Faillite (1985)
Norbanque (1975)	Faillite (1985)
La Banque mercantile du Canada (1953)	Fusionnée avec la Banque Canadienne Nationale (1986)
Banque de Montréal (1822)	Active
Banque de Nouvelle-Écosse (1832)	Active
Banque Toronto-Dominion (anciennement The Bank of Toronto) (1855)	Active
La Banque de Commerce canadienne impériale (anciennement Canadian Bank of Commerce) (1867)	Active
La Banque royale du Canada (1869)	Active
Banque nationale (anciennement La Banque d'Hochelaga) (1873)	Active
Bank of British Columbia (1967)	Active

Tableau A (fin)

Nom de la banque et date de la fondation	Historique
La Banque continentale du Canada (1977)	Active
Western & Pacific Bank of Canada (1983)	Active
Bank of Alberta (1984)	Active

sur la disparition des banques de 1900 à 1926, période où les fusions ont entraîné la disparition de 27 banques sur 35. En 1926, onze banques exerçaient toujours leurs activités.

En raison de la faillite de la *Home Bank* et d'une série de fusions au début des années 1920, le nombre de banques exerçant leurs activités au Canada était passé de 18 au début de la décennie à 11 à la fin de 1925. Au cours des quatre décennies suivantes, si l'on fait exception de la création de la Banque mercantile du Canada en 1953, le nombre de banques canadiennes a diminué constamment, atteignant un minimum de huit établissements en 1961. Vers la fin des années 1960 cependant, on s'est de nouveau intéressé à la création de nouvelles banques. La Banque de la Colombie-Britannique a été créée en 1967. La même année, on fondait la *Bank of Western Canada*, qui n'a cependant jamais offert de services au public. La *Unity Bank of Canada* a été fondée en 1972.

À l'occasion de la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, tenue en juillet 1973, les provinces de l'Ouest ont accentué les pressions visant la création de nouvelles banques. Dans une présentation conjointe, les gouvernements des quatre provinces de l'Ouest ont déclaré :

> « Le réseau bancaire à succursales multiples dont le plus parfait exemple est celui des cinq grandes banques canadiennes à charte dont les succursales s'étendent d'un bout à l'autre du pays et dont le siège social se trouve au centre du Canada n'a jusqu'à présent, pas satisfait de manière appropriée les besoins de l'Ouest ».

Pour faire contrepoids à ce qu'elles considéraient comme un préjugé excessivement favorable aux intérêts du centre du Canada de la part des

grandes banques à charte, les provinces de l'Ouest ont prôné la création de banques régionales indépendantes dans l'Ouest du Canada :

> « Les banques créées dans l'Ouest avec une certaine participation du public seraient davantage ouvertes aux besoins des résidents de l'Ouest que les principales banques à charte. Elles pourraient en particulier, bien davantage que dans le passé, libérer des capitaux plus importants au profit des collectivités urbaines et rurales et faciliteraient l'expansion du potentiel productif des diverses économies des provinces de l'Ouest. Elles installeraient dans l'industrie bancaire une véritable concurrence en s'attirant des dépôts nouveaux, en consentant des prêts et en accordant une aide bien plus importante aux entreprises spéculatives et de petite envergure. Le renforcement de la concurrence pour l'acquisition des marchés forcerait les banques à charte déjà en place à améliorer la qualité des services fournis aux résidents de l'Ouest canadien ».

Mentionnant l'expérience de la Banque de la Colombie-Britannique, le ministre des Finances d'alors, M. John Turner, se déclara favorable à la création d'autres banques dans l'Ouest et même à la création d'un plus grand nombre de banques pour accroître la concurrence. Il annonça que le gouvernement fédéral était disposé à recommander qu'il soit permis aux nouvelles banques de s'incorporer par voie de lettres patentes de manière à ce qu'il ne soit plus nécessaire, comme l'exigeait la loi, d'avoir recours au procédé coûteux et encombrant d'une loi spéciale.

La Banque commerciale du Canada (qui, au départ, s'appelait la Banque commerciale et industrielle du Canada) et la Norbanque ont été créées en 1975. La première a obtenu sa charte du Parlement le 30 juillet 1975 et la seconde le 20 décembre 1975. La Banque continentale du Canada a été créée en 1977. Ces banques ont toutes été créées en vertu d'une loi du Parlement. Deux autres petites banques de l'Ouest reçurent leurs lettres patentes en 1983 et en 1984.

Bien que la dernière banque à charte à faire faillite avant les événements qui ont amené l'établissement de la présente Commission fut la Home Bank en 1923, il serait faux de conclure de cette absence de faillite bancaire pendant les 60 dernières années que la scène bancaire était sans heurt et sans problème. Neuf autres banques cessèrent leurs opérations normales entre 1924 et 1977. Après quelques années d'exploitation, le portefeuille de prêts de la *Unity Bank of Canada*, créé en 1972, s'est détérioré de façon marquée. Étant donné que les difficultés de la *Unity Bank* persistaient en dépit d'un changement de direction et compte tenu des commentaires défavorables dont cette banque faisait l'objet dans les médias, l'inspecteur général des banques

a participé à des discussions visant à assurer le financement des liquidités nécessaires à la *Unity Bank* par la participation de la Banque du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les liquidités consenties ont assuré temporairement la stabilité de l'établissement et ont permis par la suite, en 1977, la fusion de la *Unity Bank* avec la Banque provinciale (qui se fusionna en 1979 avec la Banque nationale du Canada). La restructuration du système bancaire canadien par voie de fusions s'est poursuivie, le cas le plus récent étant celui de la fusion de la Banque mercantile du Canada et de la Banque nationale du Canada en 1986.

De plus, il est pertinent de noter que depuis les années 1960, la Société d'assurance-dépôts du Canada a été activement impliquée d'une façon ou d'une autre, dans la recherche de solutions concernants les difficultés recontrées par un certain nombre de compagnies et d'institutions de prêts aux prises avec les mêmes problèmes que soulèvent les faillites bancaires.

Annexe B

Surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis

A. Royaume-Uni

1. Le système financier
2. La surveillance des banques au Royaume-Uni
3. Le «Lifeboat» et la faillite de la *Johnson Matthey Bankers*
4. Modifications proposées concernant la surveillance des banques au Royaume-Uni

B. États-Unis d'Amérique

1. Introduction à la surveillance des banques aux États-Unis
2. La réglementation fédérale des banques commerciales aux États-Unis
   a. L'*Office of Comptroller of the Currency*
   b. *Le système de la Réserve fédérale*
   c. *La Federal Deposit Insurance Corporation*
   d. *Les autres organismes de réglementation*
3. Le système de surveillance aux États-Unis
4. Le programme d'aide visant la Continental Illinois
5. Publication des ordonnances de cessation d'activité aux États-Unis
6. Propositions de réforme du système de surveillance des banques aux États-Unis

C. Conclusion

Annexe B

Surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis

A. Royaume-Uni

1. Le système financier

Le système financier du Royaume-Uni s'exerce par l'entremise d'une banque centrale, c'est-à-dire la Banque d'Angleterre (la Banque), de banques commerciales, de banques d'affaires et de caisses d'épargne. Aussi, un nombre important de sociétés financières spécialisées,de tailles plus modestes, se greffent au système et agissent sur les marchés, ce sont les coopératives de crédits, les mutuelles d'épargne et de construction et les maisons de réescompte. En vertu de la loi dite *Banking Act, 1979* du Royaume-Uni, deux types d'établissements se voient conférer des pouvoirs d'autorisation pour recevoir des dépôts, ce sont les banques « agréées » (« recognised banks ») et les « sociétés de dépôt détentrices d'une license ». (« licensed deposit-taking institutions »: LTD).

Des 290 banques agréées et 315 LTD actives au Royaume-Uni le 28 février 1985, il y avait 250 sociétés étrangères possédant des succursales au Royaume-Uni dont 65 étaient des filiales de sociétés étrangères et 24 des sociétés en participation avec d'autres sociétés étrangères ou des sociétés du Royaume-Uni.

En vertu de la loi dite *Banking Act, 1979*, la Banque d'Angleterre est chargée d'agréer les banques et les LDT et de leur délivrer des licences. La documentation dont dispose la Commission ne précise pas dans quelle mesure les pressions politiques peuvent influencer les décisions concernant la délivrance de licences aux nouveaux établissements. La Banque doit toutefois fonder ses décisions sur certains critères objectifs minimaux énoncés à l'annexe 2 de la Loi. Les banques agréées doivent notamment avoir «une très bonne réputation dans le milieu financier», elles doivent offrir une vaste gamme de services bancaires comprenant les dépôts, le découvert ou le financement de

prêts, les services de change, le financement commercial et les conseils financiers, ou des services bancaires hautement spécialisés. La banque doit en outre mener ses activités de façon intègre et prudente avec tout le professionnalisme nécessaire, elle doit être dirigée de manière efficace par au moins deux personnes, son actif net minimal doit s'élever à 5 millions de livres si elle veut fournir une vaste gamme de services, ou à 250 000£ « si elle veut offrir des services hautement spécialisés; enfin, elle doit maintenir son capital versé et ses réserves à un niveau fixé par la Banque d'Angleterre. En raison des exigences de bonne réputation, seuls les établissements ayant fait leurs preuves peuvent être agréés à titre de banques. Quelle que soit l'importance du capital dont il dispose, aucun nouvel établissement ne peut être constitué en banque sans avoir fait affaire à titre de LDT pendant un certain temps.

Les critères régissant les licences destinées aux LDT sont moins sévères. L'établissement doit être administré par au moins deux personnes ayant les «qualités requises» pour occuper leur poste, il doit avoir un actif minimal net de 250 000£ « et mener ses affaires de façon prudente, tout en maintenant ses avoirs à un niveau que la Banque juge adéquat, en ayant assez de liquidités et en établissant suffisamment de provisions à l'égard des créances douteuses et des éléments de passif éventuels.

Avant le milieu des années 1960, le système anglais se composait d'établissements reconnus comme des banques par le milieu bancaire et d'établissements de dépôt qui n'étaient pas des banques à proprement parler. Le milieu bancaire et la Banque décidaient si un établissement était une «banque» en lui accordant d'abord une série «d'agréments» et en second lieu seulement en se fondant sur des critères établis par la loi. Seules les banques étaient soumises à la surveillance permanente mais discrète de la Banque d'Angleterre.

Vers le milieu des années 1970, des facteurs économiques et législatifs ont semé la confusion dans le système. La situation a donné lieu à une succession d'événements dont le point culminant a été ce qu'on a appelé «la crise des banques secondaires». Les problèmes de liquidités que connaissait un établissement de dépôt non bancaire qui n'était ni réglementé ni surveillé officiellement par la Banque ont miné la confiance qui avait été mise dans les établissements du même genre; la méfiance menaçait de s'étendre également à l'ensemble du système bancaire. Une stratégie de soutien appelée «the Lifeboat» (le bateau de sauvetage), laquelle fait plus loin l'objet d'une description plus détaillée, est alors mise au point, et en 1979, la loi dite *Banking Act* est modifiée afin de mettre en place le système officiel à deux niveaux encore en

vigueur aujourd'hui. Cette division visait à informer le public du manque de maturité de certains établissements par rapport à d'autres et à établir un système de surveillance à deux niveaux; ainsi, les banques agréées seraient soumises à un régime de surveillance moins structuré que les LDT. Étant donné les risques souvent plus grands auxquels ils sont exposés, les LDT seraient soumis à une surveillance plus étroite et plus consciencieuse.

Le système en place a récemment été critiqué par le comité mis sur pied pour examiner le système de surveillance des banques. Fort de l'expérience de la Johnson Matthey (dont les problèmes feront l'objet d'une description plus détaillée), le comité s'est dit d'avis que le système n'a pas réussi à atteindre les objectifs fixés. Le gouvernement a tenu compte de cette conclusion dans son Livre blanc sur la surveillance des banques.

Le système actuel de surveillance des banques au Royaume-Uni indique une préférence sensible pour l'auto-réglementation volontaire. Les législateurs du Royaume-Uni reconnaissent que la réduction (mais pas nécessairement l'élimination) du risque de pertes en capital des déposants est nécessaire pour assurer la stabilité financière. Toutefois, les législateurs n'acceptent pas que le seul moyen de réduire ces risques réside dans une pluie de réglements. On s'attend plutôt que les sociétés financières au Royaume-Uni maintiennent des pratiques de saine gestion, indépendamment de la réglementation. Seulement, la dépendance à l'égard d'un système unique d'auto-réglementation comporte des risques. Pour cette raison, le gouvernement se devait d'étendre l'application et la fréquence des visites de surveillance bancaires. Toutefois, les coûts élevés d'un tel régime font que le Parlement hésite encore à délaisser le système d'auto-réglementation jusqu'à ce qu'un besoin évident soit ressenti.

2. Surveillance des banques au Royaume-Uni

C'est par l'émission de lettres patentes, relevant d'une loi du Parlement que la Banque d'Angleterre fut fondée en 1694; elle fut nationalisée en 1946. La Banque d'Angleterre agit sous l'autorité du Chancelier de l'Échiquier, bien que, au sein du personnel de la Banque, ce soit le Gouverneur qui agit comme véritable directeur. Le Gouverneur est nommé par la Reine sur avis du Premier ministre pour un mandat renouvelable de cinq ans. Par tradition, le Gouverneur est habituellement un banquier réputé issu du milieu financier. Il a la responsabilité de présider le conseil d'administration (« Court of Directors») qui comprend le Gouverneur adjoint, quatre directeurs

généraux et douze personnes de l'extérieur de la banque désignées pour un mandat renouvelable de quatre ans. À l'heure actuelle, le conseil d'administration dirige toutes les activités de la Banque.

Les principales fonctions de la Banque sont les mêmes que les autres banques centrales. Ses responsabilités comprennent, entre autres, la gestion de l'émission de la monnaie, le contrôle des réserves en devises étrangères et de la dette nationale; le mandat de conseiller le gouvernement en matière de politique monétaire et économique et celui d'agir à titre de banquier du gouvernement. Elle assume aussi le rôle de prêteur de dernière instance et réglemente le système de protection des dépôts, qui assure jusqu'à 75 pour 100 de la première tranche de 10 000« des dépôts d'un déposant dans toute société financière. Conformément à l'Annexe 5 de la loi dite *Banking Act, 1979*, le » Deposit Protection Board « est formé du Gouverneur, du Gouverneur adjoint et du caissier en chef de la Banque d'Angleterre ainsi que de trois personnes issues des sociétés participantes. Le fonds d'assurance est financé par un prélèvement auprès de toutes les sociétés autorisées proportionnel à leur base de dépôts.

La Division de la surveillance des banques de la Banque d'Angleterre est chargée de la surveillance des LTD et des banques agréées. En 1985, cette Division comptait 94 personnes directement affectées à l'analyse ou à la surveillance et 36 autres comme personnel de soutien. Le mode de surveillance de la Banque à l'égard de toutes les banques agréées implique, à la fois, une analyse quantitative et qualitative. La surveillance repose sur l'analyse systématique de rapports statistiques réguliers (habituellement trimestriels) et, sur l'application de mesures d'évaluation constantes avec la gestion.

Les rapports statistiques visent généralement à obtenir des renseignements précis sur trois aspects essentiels de la performance d'une banque: la suffisance en capital, le ratio de liquidité générale et la répartition du portefeuille. La Banque d'Angleterre reçoit aussi différents rapports trimestriels concernant : a) le capital, l'évolution des bénéfices et des pertes durant le dernier trimestre, les dépenses d'exploitation, les prêts généraux et les avances, les revenus d'honoraires et des commissions, les prêts importants et toute forme de prêts connexes : b) l'état des liquiditiés et l'analyse des éléments du passif et de l'actif arrivant à échéance; c) l'analyse des éléments du passif et de l'actif arrivant à échéance en devises étrangères. Un bilan est déposé à tous les mois par les grandes banques et trimestriellement par les institutions de moindre importance. Parmi les autres rapports qui doivent être déposés, il y a les ventilations de provisions pour pertes sur

prêts accordés à des États étrangers et ainsi de suite. Ces différents rapports de gestion ne sont pas vérifiées, mais ils portent l'attestation d'un directeur ou d'un haut responsable de la banque qui rend compte.

La Division de la surveillance des banques a énoncé pour le secteur bancaire son approche en matière d'évaluation de la suffisance du capital, de la liquidité et de la répartition du portefeuille dans trois documents que la Banque faisait paraître en septembre 1980, en juillet 1982 et en avril 1981 respectivement. La Banque évalue la suffisance du capital des banques constituées au Royaume-Uni au moyen de deux ratios, le « ratio de levier » et le « ratio risque/actif ». Le premier établit un rapport entre le passif à court terme et le capital rajusté de la banque. Le deuxième, que la Banque considère comme le plus important pour des fins de surveillance, mesure la suffisance du capital par rapport au risque de pertes de la banque.

Dans l'évaluation du « ratio risque/actif » , les divers éléments d'actif sont pondérés selon le risque de perte de chacun. Le capital rajusté est mesuré en fonction du total de l'actif pondéré et un ratio est établi pour chaque banque, compte tenu de son caractère particulier et de son exposition à diverses catégories de risque, y compris le risque provenant de la concentration.

La Banque d'Angleterre ne fixe pas de lignes directrices uniformes en matière de liquidité pour les banques. Il a été accepté que les besoins de liquidité doivent être déterminés par les circonstances. Ces besoins de liquidités sont établies par la Banque qui tient compte, par exemple, du flux de l'encaisse de la société attribuable aux éléments d'actif arrivant à échéance, aux éléments d'actif négociables dont elles disposent, à la structure des dépôts dont il a la garde et à tout crédit de soutien qui peut représenter une source de provisions pour éventualités.

La répartition du portefeuille est étroitement surveillée. Par exemple, la Banque exige de toute banque qu'elle justifie des prêts à un emprunteur unique ou à un groupe d'emprunteurs étroitement liés qui excèdent 10 pour 100 du capital de la banque prêteuse. La Banque a aussi proposé une limite absolue de 25 pour cent sur de tels prêts. Ces limites ne s'appliquent pas aux prêts entre banques, aux prêts à des États étrangers ou aux prêts au secteur industriel, qui sont surveillés de façon distincte.

L'analyse systématique des rapports statistiques est complétée par une procédure plus souple de visites et de mesures d'évaluation. Lors des visites de surveillance, on procède à l'évaluation des cadres supérieurs

des sociétés financières surveillées et on réclame d'eux de plus amples renseignements sur des points tels la qualité du capital, la rentabilité et les perspectives d'affaires. Ces visites de surveillance n'ont pas nécessairement lieu après chaque rapport trimestriel. Pour les LDT, le processus de visites peut avoir lieu de deux à quatre fois l'an. Dans le cas des grandes banques la fréquence est variable, mais elles ont habituellement lieu plusieurs fois durant l'année. Compte tenu des obligations imposées au Royaume-Uni en 1983 en vertu de la Directive des Communautés européennes relative à la surveillance des institutions de crédit sur une base consolidée, la Banque d'Angleterre a révisé son approche en matière de surveillance consolidée des groupements d'entreprises comprenant une banque. « Lorsqu'une banque fait partie d'un groupement d'entreprises, la surveillance de la banque doit s'étendre aux activités des entreprises participantes puisque la situation financière du groupe aura des conséquences directes sur la solvabilité de la banque ». (Traduction)

Charles F. Green, de la *National Westminster Bank* a donné l'exemple de sa banque où de telles visites se font à trois palliers différents. L'un des directeurs généraux responsables de la Banque d'Angleterre doit participer à une réunion semestrielle avec le Directeur général du groupe *National Westminster* afin de discuter des stratégies générales, du rendement opérationel et des perspectives d'affaires. Au deuxième pallier, les chefs des grandes divisions d'exploitation du groupe *National Westminster* se présentent à la Banque centrale deux fois l'an pour faire rapport sur les opérations. Le troisième pallier de visite s'exerce auprès des banques filiales du groupe *National Westminster*. L'interrogation y est plus détaillée et plus précise et les directeurs généraux de filiales doivent faire un rapport sur la performance de leur banque jusqu'à deux fois l'an.

L'article 17 de la loi dite *Banking Act, 1979* autorise en des termes généraux l'inspection sur place lorsqu'elle semble souhaitable dans l'intérêt des déposants mais, apparemment, ce pouvoir a rarement été exercé. La Division de la surveillance des banques ne fait pas d'examens sur place de façon courante.

La loi dite *Banking Act, 1979* n'impose aucune exigence particulière aux banques agréées. Toutes ces institutions sont soumises aux mêmes exigences de vérification qui sont imposées aux entreprises du Royaume-Uni en général. Chaque société doit nommer un expert-comptable qui est en mesure de réaliser une vérification annuelle. La plupart des banques agréées au Royaume-Uni retiennent les services d'une firme de vérificateurs externes; toutefois à cause de fusions

passées, certaines des banques parmi les plus importantes peuvent recourir à plusieurs vérificateurs externes pour l'examen de leurs états financiers. L'aspect le plus surprenant du rôle du vérificateur externe au Royaume-Uni est le fait, au moment de la rédaction du présent rapport, que le vérificateur n'est aucunement tenu de faire rapport ou de donner quelques renseignements que ce soit au personnel de surveillance de la Banque. Cette situation s'explique par le respect traditionnel de lois strictes contre la divulgation de renseignements concernant les clients des banques, les renseignements des vérificateurs et les renseignements bancaires en général. Les surveillants des banques n'ont rien à dire sur la nomination ou la révocation des vérificateurs externes et ne peuvent demander à ceux-ci de divulguer des renseignements concernant tout aspect de la condition de l'établissement surveillé. Cette interdiction de communication entre les vérificateurs et les surveillants a été reconnue comme une faiblesse importante du système actuel de surveillance. On attend prochainement des mesures législatives qui permettront et encourageront cette communication entre les vérificateurs et les responsables de la réglementation.

On ne peut qualifier le mode de surveillance de la Banque d'intervention immédiate et directe. Il n'y a aucun examen direct de la qualité des éléments d'actif. Les prêts à des États étrangers et les prêts à des secteurs industriels accordés par les sociétés sous surveillance, leur rentabilité, leur gestion, leurs systèmes de contrôle, leurs pratiques en matière de provisions pour pertes et ainsi de suite, tous ces éléments sont évalués à distance au moyen de rapports ou de discussions qui ne sont détaillées que dans la mesure où les gestionnaires le veulent bien. De plus, le système actuel de surveillance au Royaume-Uni ne prévoit aucun mécanisme particulier pour obliger les banques à respecter les directives de la Banque centrale, sauf la menace de révocation des pouvoirs d'autorisation. Jusqu'ici, la pression morale a été le principal moyen de la Banque pour faire respecter ses directives.

3. Le «Lifeboat» et la faillite de la Johnson Matthey Bankers

Au début des années 1970, la structure traditionnellement peu rigide du système bancaire britannique a permis la mise sur pied d'un grand nombre d'établissements de dépôt non bancaires. Ces derniers ne sont pas soumis à la surveillance ni au contrôle de la Banque d'Angleterre, mais à certaines fins, ils bénéficient du statut de banque en vertu de la loi dite *Companies Act, 1967*, après avoir été soumis à certains tests pratiques au cours desquelles la qualité de leurs opérations n'est pas évaluée. À une époque où la spéculation est très forte dans le secteur

immobilier, ces sociétés en viennent à dépendre de plus en plus du financement obtenu sur le marché monétaire.

Les problèmes de liquidités commencent à se manifester quand au moins un de ces établissements non bancaires est incapable de renouveler les dépôts qu'il avait obtenus sur le marché monétaire et dont il a grandement besoin. Cette situation déclenche une crise de confiance qui s'étend rapidement aux autres établissements de dépôt non bancaires, et on craint qu'elle ne touche l'ensemble du système. Avec l'aide des banques anglaises et écossaises membres de la chambre de compensation, la Banque met au point une opération de sauvetage afin d'écarter la menace. La Banque réagit immédiatement en mettant sur pied divers arrangements particuliers destinés à réparer les premiers torts causés par la crise. Elle crée ensuite un organisme plus officiel, soit un comité d'intervention composé de cadres supérieurs de la Banque et des banques membres de la chambre de compensation, et dont le président est le sous-gouverneur de la Banque. Ce comité est couramment appelé le «Lifeboat» (le bateau de sauvetage).

Avec la création de ce comité, lorsqu'un établissement connaît certains ennuis, c'est la banque qui entretient avec lui le plus de relations d'affaires qui doit faire enquête. La banque fait ensuite rapport au comité, qui décide alors s'il y a lieu de fournir un quelconque soutien. Selon un numéro du *Quarterly Bulletin* de la Banque d'Angleterre, les critères sur lesquels se fonde la décision sont simples. Le comité doit être convaincu, d'après tous les faits qu'il connaît, que l'établissement mène ses opérations de manière à rester solvable et que sa situation ne changera pas tant qu'il recevra des avances de trésorerie. On détermine ensuite si l'établissement a les caractéristiques d'une banque et s'il a incité le public à faire chez lui des dépôts en quantité suffisante. Enfin, le comité avancera des sommes seulement si l'établissement n'a pas d'actionnaire institutionnel qui pourrait le faire à sa place. On reconnaît que ce procédé pourrait entraîner la faillite de certains établissements en difficulté. En tout, 26 sociétés, dont un petit nombre sont des banques agréées, reçoivent certaines formes de soutien. Les sommes avancées s'élèvent au total à 1,2 milliards de livres. De ces sociétés, 8 finissent par être mises en faillite ou par faire l'objet d'une liquidation et, en juin 1978, seulement 4 dépendent encore des fonds avancés par le «Lifeboat».

Lorsque des avances de trésorerie sont faites, les banques membres de la chambre de compensation «recyclent» les dépôts qui ont été retirés et les retournent à la banque concernée, et la Banque d'Angleterre et les banques membres de la chambre de compensation participantes prêtent

des liquidités. Dans la plupart des cas, les risques sont partagés entre tous les membres du comité en fonction de l'importance relative des éléments de passif admissibles de chacun. La Banque coordonne le soutien apporté. Des intérêts à taux commercial sont exigés sur les fonds avancés afin d'inciter l'établissement à rétablir sa capacité de financement. Au besoin, on modifie la stratégie afin de tenir compte du tort possible que cela peut causer à la survie de l'établissement ainsi soutenu. Les prêts sont accompagnés d'une garantie lorsqu'il y a lieu et quand cela est possible.

La deuxième crise qui ébranla le système bancaire britannique est survenue à l'automne 1984, lorsque la Banque s'est trouvée aux prises avec l'insolvabilité inattendue de la *Johnson Matthey Bankers Limited* (*JMB*). La *JMB* était une banque agréée établie en 1965 afin de diriger les opérations bancaires de la *Johnson Matthey p.l.c.*, de même que ses affaires sur le marché des métaux précieux du *London Bullion Market*, dont elle était membre. La *JMB* concentrait ses affaires dans les métaux précieux, les devises et le financement commercial. Elle n'a pas tenté de se diversifier, malgré qu'elle offrait d'autres services financiers par l'entremise de filiales qu'elle avait achetées.

Vers le milieu de l'année 1984, à la suite du très mauvais rendement de quelques gros prêts, le portefeuille de prêts de la *JMB* était dans un état tel que les provisions nécessaires pour pertes sur prêts allaient épuiser son capital et ses réserves. L'inefficacité de la gestion et des contrôles internes de la *JMB* avaient contribué à mettre la société dans cette situation. La Banque d'Angleterre a par la suite constaté que l'attention portée à la concentration des risques n'avait pas été suffisante (ensemble, les deux prêts les plus importants à l'origine de la faillite de la banque équivalaient, en 1984, à plus de 100 pour 100 de son capital de base), que les pratiques bancaires normales n'avaient pas été suivies en ce qui concerne les garanties, et que lorsque des garanties étaient prises, on n'adoptait pas toujours les mesures nécessaires afin d'assurer les créances de la Banque. La Banque a en outre découvert que la direction de la *JMB* ne prenait pas les précautions nécessaires pour décider des provisions à établir à l'égard des mauvaises créances ou des créances douteuses (elle avait adopté une politique inhabituelle qui consistait non pas à établir des provisions pour chaque prêt, mais plutôt à radier les pertes lorsqu'elles se produisaient), et qu'elle avait démontré une faiblesse de jugement en autorisant un si grand nombre de prêts qui ont fini par nécessiter d'importantes provisions.

Au cours des entrevues de sûreté régulières qui ont eu lieu entre la Banque et la direction de la *JMB* en 1983 et 1984, la question de

l'insuffisance des liquidités et du grand nombre de prêts consentis par la société a été soulevée, mais il semble qu'elle ait été réglée à la satisfaction de la Banque. L'évaluation qu'a faite la Banque de l'état réel des affaires de la *JMB* était toutefois grandement biaisée par le fait que la société avait présenté en retard un rapport très imprécis. Lorsque la *JMB* a avisé la Banque du mauvais état dans lequel elle se trouvait, il ne restait aux surveillants que des possibilités d'action limitées.

La première mesure prise a été de faire examiner un échantillon représentatif de l'ensemble du portefeuille de prêts de la banque par ses vérificateurs externes et ensuite par une équipe provenant des banques membres de la chambre de compensation. Les deux enquêtes ont révélé que l'établissement des provisions nécessaires irait au-delà de l'épuisement du capital de la *JMB*. Cette conclusion a été confirmée par des vérificateurs indépendants engagés par la Banque. Comme il était évident que les avances de trésorerie à la *JMB* ne suffiraient pas à lui redonner sa vitalité, la Banque a tenté, mais en vain, de trouver un acheteur pour en restructurer le capital. Toutes ces démarches se sont déroulées en secret, entre le 25 et le 30 septembre 1984. Le conseil d'administration de la Banque a alors décidé d'acheter (en fait, de nationaliser) la *JMB* et ses filiales pour une somme symbolique et, par la suite, de radier les énormes pertes sur prêts. La *Johnson Matthey p.l.c.* a ensuite accepté de fournir 50 millions de livres et les autres banques et les membres du marché de l'or se sont engagés à soutenir cette dernière. La Banque versait également une indemnité à la *JMB* jusqu'à concurrence de 150 millions de livres afin de couvrir les pertes, et effectuait un dépôt temporaire de 100 millions de livres. Les autres banques et les membres du marché de l'or consentaient par la suite à indemniser la Banque à son tour pour couvrir la moitié des pertes éventuelles, ces dernières étant partagées entre les participants de diverses catégories selon une formule établie à l'avance. Une fois la *JMB* achetée par la Banque, le conseil d'administration a été réorganisé. Son nouveau président était l'un des directeurs généraux de la Banque, et ses nouveaux membres possédaient, sous diverses formes, de l'expérience des activités bancaires. De nouveaux comités ont été formés au niveau de la direction, du crédit, de la vérification et du personnel. Le conseil s'est alors attaqué à l'examen détaillé du portefeuille de prêts et à l'établissement des provisions nécessaires à l'égard des mauvaises créances. Avec l'aide de quelque 35 personnes détachées des autres banques et de certaines sociétés de consultation, on a ensuite entrepris l'examen approfondi et la restructuration des opérations de prêt. Ayant l'idée de se défaire de la *JMB*, la Banque a annoncé, avant la fin de son exercice financier, soit en février 1985, une réorganisation du capital de base de la société, ce qui représentait l'annulation de 75 millions

d'actions ordinaires en circulation ou non émises et l'achat par la Banque de nouvelles actions d'une valeur de 75 millions de livres.

La décision de sauver la *JMB*, une banque relativement petite et spécialisée, semble avoir été prise par la Banque, les banques commerciales et les autres membres du marché de l'or dans la crainte que la faillite de cette société n'ait un effet néfaste sur le marché de l'or de Londres, et que la crise de confiance qu'elle aurait provoquée n'atteigne les autres banques britanniques et éventuellement les banques étrangères. Cette décision était également motivée par la volonté de ne pas ternir la réputation de Londres de bourse internationale de l'or la plus importante du monde, car on était conscient de la précarité de la confiance qui régnait au sein de la plupart des marchés financiers à la suite de la crise de la *Continental Illinois*, aux États-Unis, et par la crainte des torts que pourrait causer à la livre une ruée vers les banques britanniques.

4. Modifications proposées concernant la surveillance des banques au Royaume-Uni

Tous s'accordent pour dire que les circonstances entourant la mise sur pied du "Lifeboat" et le plan de sauvetage de la *JMB* ont contribué à remettre en question l'efficacité du système de surveillance adopté par la Banque. À la suite de l'effondrement de *JMB*, un comité présidé par le Gouverneur de la Banque d'Angleterre, qui comprenait d'autres membres de la Banque d'Angleterre et d'une société d'État n'oeuvrant pas dans le milieu bancaire, a été formé pour examiner le système de surveillance afin de savoir si des changements aux procédures de surveillance étaient requis. Plus précisément, on avait demandé au comité d'examiner de plus près le rapport entre les vérificateurs externes et les surveillants, l'attitude à l'égard des concentrations de risque et l'évaluation de la qualité de l'actif, le processus de déclaration et la cueillette des statistiques, la suffisance de la Division de la surveillance des banques de la Banque d'Angleterre, et, enfin, l'opportunité d'apporter des modifications à la loi dite *Banking Act, 1979*. Le comité a fait diverses recommandations en juin 1985.

Le Comité n'a pas examiné en détail les mérites de l'adoption d'un système de surveillance fondamentalement différent. Il a conclu qu'il n'existait aucune faille majeure dans le système de surveillance du Royaume-Uni, mais que des améliorations devaient être envisagées pour corriger certains points faibles existants.

Le Comité a fondé ses travaux sur certaines hypothèses de base qui ont une certaine valeur lorsque nous parlons du système canadien de surveillance des banques. Au sujet des principes de surveillance des banques du Royaume-Uni, le Comité écrit :

> «Le maintien d'un système souple a trois grandes conséquences. Premièrement, si la Banque ne réalise pas des inspections détaillées des livres des banques, elle doit pouvoir compter sur l'aide et la collaboration des entreprises de spécialistes qui réalisent ces tâches : les vérificateurs des banques. Nous croyons qu'il est important que la coordination et le contact entre les surveillants et les vérificateurs soient améliorés d'un certain nombre de façons. Deuxièmement, ce système exige la collaboration continue des banques sous surveillance. Nous croyons que l'actuel niveau élevé de collaboration entre les banques et les surveillants peut être maintenu et que les banques resteront sensibles aux préoccupations des surveillants. Le système ne peut toutefois pas dépendre totalement de cette attitude en toutes circonstances; les surveillants doivent avoir des pouvoirs suffisants pour traiter les cas où cette collaboration n'existe pas. Troisièmement, nous croyons que, pour que le système actuel fonctionne correctement, il est essentiel d'améliorer la capacité des surveillants d'exercer les jugements qualitatifs cruciaux sur la gestion, le répertoire des prêts, la suffisance du capital et d'autres éléments des affaires des banques qu'ils surveillent ». (Traduction)

Le Comité a recommandé que le système d'autorisation actuel à deux niveaux soit remplacé par une autorisation unique de recevoir des dépôts et que de nouveaux critères plus stricts d'autorisation soient imposés; que les communications entre la direction, les surveillants et les vérificateurs des banques soient améliorées par l'introduction d'un mécanisme visant à permettre un dialogue continu entre les surveillants et les vérificateurs libres de toutes contraintes de confidentialité et que, dans des circonstances exceptionnelles, le dialogue ait lieu en l'absence de la banque; que l'on accorde à la Banque les pouvoirs d'exiger, au besoin, que les rapports statistiques utilisés à des fins de surveillance soient examinés par des vérificateurs et d'exiger une deuxième vérification des comptes de la banque lorsque les vérificateurs de celle-ci sont jugés incompétents ou négligents.

Au sujet de la surveillance de la qualité de l'actif, le Comité a recommandé que la Banque améliore ses méthodes d'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance des banques, accroisse les visites aux banques et réalise, plus volontiers qu'auparavant, des enquêtes détaillées sur les banques qui posent des problèmes. Le Comité a aussi recommandé que la Banque resserre les procédures pour s'assurer que des renseignements statistiques soient rapportés à temps et pour améliorer l'efficience de la Division de la surveillance des banques en augmentant l'effectif et en améliorant les qualifications de celui-ci.

Nombre de recommandations du Comité ont été adoptées dans le Livre blanc sur la surveillance des banques qui a été déposé récemment au Parlement par le Chancelier de l'Échiquier. Le Livre blanc se concentre sur l'amélioration du régime existant de surveillance par le renforcement des caractéristiques qui ont une influence directe sur le flux de renseignements de sûreté précis et valables vers les surveillants responsables.

Certaines recommandations du Livre blanc méritent qu'on s'y attarde. Ses auteurs ont examiné la possibilité d'enlever à la Banque d'Angleterre ses fonctions de surveillance des banques, et ils en ont étudié les avantages, comme par exemple l'absence de conflits d'intérêts et la centralisation du talent et des discussions au sein d'un organisme spécialisé dans la surveillance des banques. La restructuration de fond en comble du système britannique de surveillance des banques a toutefois été rejetée. Pour que les surveillants bénéficient d'une certaine indépendance face à la Banque, il a plutôt été recommandé que la législation bancaire prévoie un organisme au sein de la Banque, soit le conseil de surveillance des banques, qui aiderait le Gouverneur dans ses activités de surveillance. Le conseil de surveillance comprendrait le Gouverneur et le Gouverneur adjoint de la Banque, les directeurs généraux chargés de la surveillance des banques, tous à titre de membres permanents *d'office*, ainsi que cinq autres membres de l'extérieur de la Banque choisis par le Gouverneur, d'un commun accord avec le Chancelier de l'Échiquier. Ces membres seraient essentiellement des banquiers de haut niveau à la retraite, de même que des juristes et des comptables. Le but de cette mesure est d'intégrer les aspects réglementaire, bancaire, juridique et comptable. Le conseil serait chargé de faire rapport directement au Gouverneur concernant les questions de surveillance bancaire. Le mandat proposé comprendrait l'examen des principes de surveillance bancaire en ce qui a trait, notamment, au niveau des capitaux et aux liquidités, à l'examen des éléments nouveaux dans le domaine de la surveillance, à l'administration des nouvelles lois en la matière et à la dotation et à la formation du personnel de la Division de la surveillance des banques de la Banque d'Angleterre. Le conseil aurait pour tâches d'examiner les rapports réguliers de la Division de la surveillance et de faire rapport au Gouverneur à ce sujet en mentionnant, au besoin, certains cas particuliers. Si le Gouverneur décidait de ne pas suivre l'avis du conseil, il aurait l'obligation d'en faire part au Chancelier de l'Échiquier.

Outre la greffe de ce nouveau Conseil sur la structure de la Banque d'Angleterre, le Livre blanc recommande l'amélioration et l'augmentation de l'effectif de la Division de la surveillance des banques. On y

recommande en particulier que soit engagé un personnel avec une formation comptable et juridique et que du personnel bancaire expérimenté soit détaché auprès du personnel de la Division de la surveillance. À l'inverse, des membres de ce personnel seraient détachés auprès des banques pour acquérir de l'expérience bancaire.

En résumé, le Livre blanc recommande d'augmenter la portée des rapports obligatoires présentés aux surveillants de la Banque et d'accroître l'efficacité de ces rapports en haussant la qualité de la surveillance et en intensifiant les relations entre les banques visées et les surveillants. Le caractère confidentiel de la surveillance serait maintenu, et on a rejeté l'idée d'effectuer des enquêtes sur place, comme cela se fait aux États-Unis. Si les recommandations du Livre blanc sont mises en oeuvre, le système bancaire britannique continuera de reposer largement sur l'autoréglementation, mais, par souci de sûreté, il sera renforcé par des restrictions imposées au moyen de l'élargissement du champ d'application des rapports obligatoires réguliers, avec la perspective de sanctions pénales en cas de non-respect.

Les commentateurs financiers ont formulé certaines critiques à l'égard des propositions de réforme du Royaume-Uni. Ces critiques reposent en grande partie sur le fait que les réformes proposées ne traitent que de l'aspect mécanique du système et non des aspects fondamentaux. Les critiques ont reproché au système de surveillance britannique d'agir en circuit fermé où peu ou pas d'information transpire à l'intention des investisseurs, des déposants, des clients et du public en général sur de l'état des banques. Ils font aussi des comparaisons entre la quantité de renseignements qui doivent être divulgués par les banques et la Banque centrale au Royaume-Uni et ceux qui doivent être divulgués aux États-Unis. Le commentaire suivant a paru dans le *Financial Times* de Londres le 18 décembre 1985 : « Aucun de ces renseignements (au sujet des prêts improductifs, des réserves et ainsi de suite) n'est exigé des banques britanniques sauf, ironiquement, trois ou quatre banques membres de la chambre de compensation, qui ont choisi d'émettre des titres à New York et, par conséquent, de répondre à la norme de la Bourse de New York ». L'article conclut : « Le secret constitue un danger moral pour les banques centrales elles-mêmes ». Il persiste ainsi une tension entre la sécurité essentielle de la banque dans la communauté et le besoin concomitant de la communauté de se renseigner au sujet de la sécurité bancaire, afin que des mesures de correction appropriées puissent être prises en temps utile par la communauté pour préserver cette sécurité.

B. États-Unis d'Amérique

1. Introduction à la surveillance des banques aux États-Unis

Si la taille et la complexité du système bancaire des États-Unis est stupéfiante, son système de réglementation l'est tout autant. Il y avait dans ce pays, à la fin de 1983, 4 772 banques commerciales à charte fédérale et 9 691 banques commerciales à charte d'État. Selon le rapport du groupe de travail sur la réglementation des services financiers (le «groupe de travail Bush»), publié en 1984, 80 pour 100 des banques commerciales américaines sont des unités de petite taille, dont l'actif se chiffre à 100 millions de dollars US ou moins et 40 pour 100 affichaient des actifs de 25 millions de dollars US ou moins. La croissance du système de réglementation bancaire des États-Unis a été telle que les sept agences fédérales qui en assurent le fonctionnement comptent plus de 38 000 employés à plein temps. Les trois principales agences de surveillance bancaire fédérales, le *Federal Reserve Board* (*FRB*), l'*Office of the Comptroller of the Currency* (*OCC*) et la *Federal Deposit Insurance Corporation* (*FDIC*), totalisent plus de 7 000 employés exerçant à plein temps des activités de contrôle et de surveillance des banques. Au seul chapitre des examens, on estime à 173 millions de dollars US le montant dépensé par ces trois agences en 1982, et à 204 millions les sommes affectées à cette fin en 1985. Il semble qu'il n'existe aucune information facilement accessible sur les dépenses d'examen annuelles du système de réglementation d'État; toutefois, selon les données statistiques fournies par la *Conference of State Bank Supervisors*, les prévisions de 1986 du budget d'ensemble de 50 agences bancaires d'État se chiffrent approximativement à 250,5 millions de dollars US.

Divers établissements de dépôt exercent des activités aux États-Unis. Il s'agit, par ordre d'importance selon la part du marché qu'elles détiennent, des banques commerciales, des sociétés d'épargne et de crédit et des banques d'épargne (regroupées sous le vocable de thrift institutions (caisses d'économie) et les caisses de crédit. Ces établissements de dépôt sont réglementés par une série d'agences fédérales et d'agences d'État. D'une manière générale, au niveau fédéral, les banques commerciales sont réglementées par l'*OCC* et le *FRB* ou par la *FDIC* ou par ces trois organismes à la fois. Les sociétés d'épargne et de crédit et les banques d'épargne sont essentiellement réglementées par le *Federal Home Loan Bank Board* (*FHLBB*) et, dans une certaine mesure, par la *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* (*FSLIC*). Les caisses de crédit sont réglementées par la *National Credit Union Administration* (*NCUA*).

2. Réglementation fédérale des banques commerciales aux États-Unis

La réglementation des banques commerciales relève de l'*OCC*, du *FRB*, de la *FDIC*, de diverses agences d'État, de la *Securities and Exchange Commission* et de la Division anti-trust du département de la Justice.

Aux États-Unis, les banques peuvent être constituées en vertu de chartes octroyées soit par l'autorité fédérale habilitée (l'*OCC*) soit par les autorités habilitées des divers États. L'*OCC* a le pouvoir légal de réglementer toutes les banques dites « nationales », soit les banques à charte fédérale. Le *FRB* a le pouvoir légal de réglementer tous les établissements à charte fédérale ou à charte d'État qui sont membres du système de la Réserve fédérale, les sociétés de portefeuille des banques nationales et des banques d'État «non membres» et leurs filiales non bancaires, les activités internationales des banques et des sociétés de portefeuille bancaires, de même que les activités bancaires et non bancaires aux États-Unis de banques étrangères. Le *FRB* n'a autorité que sur les banques membres qui ont une charte d'État, laissant ainsi à l'*OCC* le soin de surveiller et d'examiner les banques membres qui ont une charte fédérale. La *FDIC* a le pouvoir de réglementer toutes les banques à charte fédérale ou à charte d'État qui sont assurées par elle, bien qu'elle soit principalement chargée de surveiller les banques à charte d'État assurées qui ne sont pas membres du *FRB*. Étant donné qu'il se peut qu'une banque soit assujettie aux pouvoirs de réglementation de plus d'une agence fédérale, les agences ont tenté de coordonner leurs efforts en vue de réduire le chevauchement des activités de réglementation.

En 1978, les efforts de coordination sont devenus très officiels avec la formation du *Federal Financial Institutions Examination Council*, organisme qui a pour mandat d'oeuvrer à l'élimination du chevauchement des pouvoirs réglementaires. Dans la pratique à l'heure actuelle, en matière d'inspection bancaire, l'*OCC* inspecte toutes les banques nationales, tandis que le *FRB* n'inspecte que les banques à charte d'État qui sont membres du système de la Réserve fédérale (« banques d'État membres »), les sociétés de portefeuille bancaires et leurs filiales non bancaires, les activités internationales de banques et de sociétés de portefeuille bancaires de même que les activités bancaires et non bancaires aux États-Unis de banques étrangères. La *FDIC* n'inspecte que les banques à charte d'État assurées qui ne sont pas membres du système de la Réserve fédérale (« banques d'État non-membre »). La

FDIC ou le *FRB*, selon le cas, partage le rôle d'agence de réglementation avec l'autorité de réglementation d'État pertinente lorsqu'une banque d'État choisit d'adhérer au système de la Réserve fédérale ou de bénéficier du régime fédéral d'assurance-dépôt.

a. L'Office of the Comptroller of the Currency (OCC)

Les pouvoirs et attributions de l'*OCC* ont été établis à l'origine en vertu de la loi dite *National Currency Act* de 1863 et de la loi dite *National Bank Act* de 1864. L'administrateur en chef de cette agence, le Contrôleur de la monnaie, est nommé par le président pour un mandat de cinq ans et sa nomination est confirmée par le Sénat. Le Contrôleur exerce son activité à partir d'un bureau principal situé à Washington et il relève du secrétaire du Trésor. Les fonctions principales de l'*OCC* sont les suivantes : octroyer des chartes aux banques nationales; édicter des règles et des règlements régissant la structure des sociétés bancaires nationales et leur pratique en matière de prêt et d'investissement; déterminer l'insolvabilité des banques nationales et nommer la *FDIC* comme syndic le cas échéant; contrôler et inspecter les banques nationales de manière à assurer que leur fonctionnement soit digne de confiance et conforme à la loi. Pour s'acquitter de ses responsabilités d'inspection qui touchent environ 5 000 banques, l'*OCC* dispose d'un effectif d'environ 2 200 inspecteurs postés dans six bureaux régionaux, y compris des examinateurs postés à plein temps dans chacune des plus grandes banques nationales des États-Unis. L'*OCC* est entièrement financé par cotisation des banques.

En vertu de l'article 24 du volume 12 du United States Code (U.S.C.), les banques dites nationales voient le jour au moment de leur incorporation, mais elles ne peuvent se livrer à des activités bancaires tant que l'*OCC* ne leur a pas délivré de certificat les autorisant à le faire en vertu des articles 26 et 27 du volume 12 du U.S.C. L'article 51 exige qu'elles maintiennent un capital d'au moins 100 000 $ US, et depuis mars 1985, les dernières règles mises en vigueur par l'*OCC* ont élevé le capital minimal requis de toutes les banques à charte fédérale à 6 pour 100 de la valeur totale de leurs éléments d'actif, dont 5 pour 100 de capital primaire. Le capital primaire doit être composé d'actions ordinaires, d'actions privilégiées permanentes, d'excédent de capital, de bénéfices non répartis, de réserves de capitaux, de titres de créance obligatoirement convertibles, d'intérêts minoritaires dans des filiales consolidées, d'attestations de valeur nette émises en vertu de l'article 1823(1) du volume 12 du U.S.C. et de provisions pour pertes sur prêts et sur baux. Au même moment, la *FDIC* mettait en vigueur les mêmes règles à l'égard des banques à charte d'État non membres.

Le pouvoir exécutif ne semble pas jouer un rôle direct dans l'émission des certificats d'autorisation par l'*OCC*. La loi exige qu'avant de prendre une décision, l'*OCC* examine les perspectives de bénéfices de l'établissement intéressé, de même que le caractère général de la direction, qu'elle vérifie si la structure du capital est adéquate, qu'elle constate quels sont les besoins de la clientèle et si l'établissement y répond, qu'elle prenne connaissance du passé et de la situation de celui-ci sur le plan financier, et qu'elle détermine s'il s'est conformé aux dispositions des lois dites *National Bank Act* et *Federal Deposit Insurance Act*.

C'est l'*OCC* qui détermine si une banque à charte fédérale est insolvable : en vertu de l'art. 191 du vol. 12 du U.S.C. s'il est convaincu de son insolvabilité, ou en vertu de l'art. 192 si l'établissement n'a pas payé la cotisation exigible en temps et lieu. L'article 1821c) prévoit que la *FDIC* doit être nommée séquestre dans le cas d'une banque à charte fédérale assurée. Le pouvoir exécutif n'a aucun rôle à jouer dans la détermination de l'insolvabilité. Malgré le caractère général de l'article 191, les tribunaux ont refusé d'intervenir dans les cas où l'*OCC* avait arrêté qu'un établissement doté d'une charte fédérale était insolvable; il n'y a donc aucune définition juridique généralement acceptée de l'insolvabilité, et les tribunaux qui se sont penchés sur la question sont partagés. Certains analysent le bilan et comparent les éléments d'actif et de passif de la banque, alors que d'autres analysent les liquidités de la banque pour déterminer si elle est capable de respecter ses obligations en temps et lieu. Même dans le cas de l'analyse du bilan, il n'a pas encore été établi à quelle méthode d'évaluation il faut recourir pour chaque prêt et s'il faut utiliser sa valeur comptable ou sa valeur marchande à la lumière des taux d'intérêt en cours. Dans le cas de la faillite de la *Franklin National Bank*, l'*OCC* a déprécié les garanties et les obligations municipales pour les ramener à la valeur du marché en fonction de la baisse des marchés des actions et des obligations en 1974.

b. Le système de la Réserve fédérale

Le *Federal Reserve Board* en vertu de la loi dite *Federal Reserve Act* de 1913, a pour mission de mettre à exécution la politique monétaire, d'exercer les fonctions de banque centrale en général et d'améliorer la surveillance des banques. On qualifie la « Réserve fédérale » d'agence « indépendante au sein de l'appareil gouvernemental », étant donné que les décisions du *FRB* ne doivent pas être ratifiées par le président ou le pouvoir exécutif. Toutefois, le *FRB* doit faire rapport au Congrès.

Font partie du *FRB* le secrétaire du Trésor (*Secretary of the Treasury*), le contrôleur de la monnaie (*Comptroller of the Currency*) et cinq membres nommés par le Président, avec la confirmation du Sénat, pour un mandat de quatorze ans. Avec l'assentiment du Sénat, le Président désigne deux des membres à titre de président et de vice-président de l'organisme pour des mandats de quatre ans. Les nominations au conseil des gouverneurs sont faites «en tenant bien compte de la juste représentation des intérêts financiers, commerciaux, industriels et agricoles de même que des divisions géographiques du pays». Au cours de ses délibérations, le conseil reçoit l'aide d'un conseil consultatif fédéral, le *Federal Advisory Council*, composé de représentants de chacun des districts de la Réserve fédérale, et du *Federal Open Market Committee* par l'entremise duquel la Réserve fédérale achète et vend des titres, influençant ainsi la masse monétaire en circulation.

Le pays est divisé en douze districts dans chacun desquels le conseil des gouverneurs a établi une banque de la Réserve fédérale. Les douze banques ont leurs propres conseils d'administration composés de neuf membres de l'extérieur, ainsi que les effectifs et les budgets qui leur permettent de fonctionner de façon relativement autonome dans le cadre des politiques établies par le *FRB*. Toutes les banques à charte fédérale doivent être membres de la banque de la Réserve fédérale des districts où elles se livrent à des activités bancaires (art. 222 du vol. 12 du U.S.C.), et en vertu de l'art. 321, les banques à charte d'État peuvent également en faire partie si elles en font la demande. La banque de la Réserve fédérale exerce des fonctions de surveillance directe seulement à l'égard des banques à charte d'État qui en sont membres. L'article 24 dispose que toutes les banques à charte d'État doivent avoir les réserves et le capital exigés par la loi dite *Federal Reserve Act*, et qu'elles doivent présenter des rapports de leur situation et du paiement des dividendes à la banque de la Réserve fédérale à laquelle elles appartiennent. Les rapports sur leur situation doivent contenir les renseignements exigés par le conseil des gouverneurs.

Pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de surveillance et de réglementation, les banques de la Réserve fédérale ont à leur service environ 1 300 inspecteurs et 600 agents de réglementation. Le *FRB* ne reçoit pas de crédits du Congrès et il n'impose pas non plus de frais d'inspection. Le *FRB* tire son revenu de cotisations imposées aux douze banques de la Réserve fédérale. Les revenus de ces banques proviennent principalement des revenus d'intérêt de leur part proportionnelle du portefeuille de titres du système de la Réserve fédérale, qui sont acquis sur le marché libre et, dans une moindre mesure, des revenus d'intérêt du portefeuille de devises étrangères du système de la Réserve

fédérale, de même que des intérêts gagnés sur les prêts aux établissements de dépôt et des frais de services perçus auprès de divers établissements de dépôt. Le *FRB* inspecte environ 1 000 banques d'État membres et, à la fin de 1984, 5 983 banques étaient membres du système de la Réserve fédérale. Dans le budget de 1986 du *FRB*, 194 millions de dollars US ont été affectés à la surveillance et à la réglementation des établissements financiers, alors que celui de 1985 prévoyait à cette fin des dépenses de 175,1 millions de dollars. En 1985, le *FRB* et les banques de la Réserve fédérale ont effectué environ 750 examens de banques à charte d'État membres, 1 600 inspections de sociétés de portefeuille bancaires, et ils ont passé en revue 2 300 examens de sociétés de portefeuille bancaires. En vertu de l'art. 326 du vol. 12 du U.S.C., la Banque de la Réserve fédérale peut se fier sur les examens et les rapports des autorités compétentes de l'État plutôt que sur les examens effectués par les inspecteurs autorisés ou choisis par le conseil des gouverneurs. Dans tous les cas, le *FRB* peut exiger des examens particuliers.

Dans son district, en vertu des art. 347, 347*a*) et 347*b*) et des règles prescrites par le conseil des gouverneurs du système de la Réserve fédérale, la banque de la Réserve fédérale peut soutenir les banques membres du *FRB* au titre des liquidités et, depuis 1980, elle peut également le faire à l'égard des banques qui n'en sont pas membres. Ce soutien est fourni grâce à des avances directes de trésorerie couvertes par des garanties «acceptables» ou grâce à une escompte d'effets de commerce qui satisfait à des exigences précisées dans la loi dite *Federal Reserve Act*. La banque de la Réserve fédérale accorde du crédit de rajustement à court terme directement aux banques membres et non membres du *FRB* de son district. Le crédit à plus long terme est accordé par l'entremise du système de la Réserve fédérale selon qu'il s'agisse de crédit «saisonnier», «d'autres formes de crédit à long terme» ou de crédit «d'urgence». La banque de la Réserve fédérale accorde un crédit «saisonnier» aux établissements si elle juge qu'ils recevront des demandes de crédit temporaires pendant au moins quatre semaines. Il est possible d'obtenir les «autres formes de crédit à long terme» lorsqu'on ne peut avoir l'aide des prêteurs industriels particuliers et, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les dépôts s'épuisent de façon continue, quand il est difficile de se procurer du financement sur le marché monétaire ou quand s'effondre le rythme de remboursement des prêts. Enfin la banque de la Réserve fédérale peut accorder aux sociétés qui ne sont pas des établissements de dépôt un «crédit d'urgence», après avoir consulté le *FRB*, lorsqu'il leur est impossible d'obtenir du crédit d'autres sources et lorsque leur faillite risque de mettre l'économie en danger.

c. *Le Federal Deposit Insurance Corporation*

La *FDIC* a été créée en 1933 par voie de modifications de la loi dite *Federal Reserve Act*. En 1950, la loi dite *Federal Deposit Insurance Act* a fait de la *FDIC* une entité complètement distincte. La *FDIC* a été créée pour assurer les petits déposants en cas de pertes découlant de faillites bancaires; des pouvoirs de surveillance ont été donnés afin qu'elle puisse inspecter les établissements assurés. À l'heure actuelle, les déposants individuels sont protégés jusqu'à concurrence de 100 000 $ (US). La *FDIC* est une agence qui est indépendante du gouvernement fédéral. Sa gestion est confiée à un conseil de direction de trois membres dont l'un est obligatoirement, d'après la Loi, le Contrôleur de la monnaie. Les deux autres membres sont nommés pour des mandats de six ans par le président, et leur nomination doit être ratifiée par le Sénat.

Les pouvoirs dont dispose la *FDIC* en matière de réglementation se trouvent énoncés dans le volume 12 du U.S.C., aux articles 1811 et suivants. En vertu de l'article 222 et de l'alinéa 1814 b) du même volume, toutes les banques à charte fédérale et toutes les banques à charte d'État qui sont rattachées au système de la Réserve fédérale (*SRF*) doivent être membres de la *FDIC*. Les autres banques d'État peuvent aussi présenter une demande d'affiliation. Les banques nationales ont besoin d'une attestation de l'*OCC* et les banques d'État, celle du conseil des gouverneurs du *SRF*. Dans ce dernier cas, le conseil d'administration de la *FDIC* examine d'abord la situation financière passée et présente des banques intéressées, la pertinence de leur structure financière, leurs perspectives de gains, leur mode de gestion en général ainsi que l'existence et la satisfaction des besoins de la collectivité desservie. L'attestation délivrée par l'*OCC* et le conseil des gouverneurs du *SRF* repose sur les mêmes critères.

L'administration centrale de la *FDIC* est située à Washington, mais l'agence exerce ses activités de surveillance grâce à dix bureaux régionaux de surveillance bancaire (dont le nombre sera réduit à six dès février 1988) et un nombre plus considérable de bureaux secondaires. Seules les banques d'État non membres qui sont protégées par une assurance, comme la *Westlands Bank*, sont directement assujetties à la *FDIC*. L'alinéa 1817 a) du volume 12 du U.S.C. précise d'ailleurs qu'aucun autre établissement bancaire n'est tenu de lui présenter un rapport de situation financière. La *FDIC* a toutefois accès aux rapports de cette nature ainsi qu'aux rapports d'inspection qui sont adressés à l'*OCC* et à toute banque affiliée au *SRF*. Elle doit par ailleurs être informée, conformément au sous-alinéa 1817 a)2)A), de toute

modification apportée à un rapport de situation financière au chapitre du passif-dépôts.

La *FDIC* exerce ses activités d'inspection grâce au concours d'environ 1 850 inspecteurs qui ont examiné environ 8 850 " banques d'État non-membre " en 1984. La *FDIC* se finance elle-même en prélevant une cotisation annuelle auprès des banques qu'elle assure; elle applique un taux de cotisation de base de 1/12 de un pour cent du total des dépôts assujettis à une cotisation. Cette cotisation permet habituellement de dégager un surplus par rapport aux frais d'exploitation et aux pertes d'assurance. Un pourcentage de tout surplus est porté au crédit des banques cotisantes. Les pertes et les frais de la *FDIC* en 1984 ont donné lieu à un crédit de cotisation de 67,5 millions de dollars (US), comparativement à 164 millions de dollars (US) en 1983. Compte tenu du crédit versé en 1984, le taux effectif de cotisation des banques a été de 1/12,5 de un pour 100 des dépôts assujettis à une cotisation, comparativement à 1/14 de un pour 100 en 1983.

Parmi les pouvoirs d'intervention que les articles 1818 et suivants (volume 12 du U.S.C.) confèrent à la *FDIC*, il convient de citer ceux qui suivent:

a) cessation de protection d'assurance dans les cas où le conseil d'administration découvre que la banque a recours à des procédés risqués ou dangereux, qu'elle se trouve dans une position précaire ou qu'elle a enfreint une loi, un règlement ou une ordonnance;

b) émission d'ordonnances de cessation d'activité;

c) suspension ou révocation d'administateurs ou de dirigeants; et

d) imposition d'amendes à la banque ou à ses dirigeants.

La cessation de protection d'assurance est un moyen rarement utilisé. Dans les faits, une décision à cet effet entraîne l'expulsion hors du système de la Réserve fédérale, s'il s'agit d'une banque d'État, ou, dans les autres cas, la désignation de la *FDIC* par l'*OCC* à titre de syndic, conformément à l'alinéa 1818 o) du volume 12 du U.S.C. Quant aux activités de liquidation exercées par la *FDIC*, elles sont précisées dans son mandat en tant que syndic d'une banque nationale assurée.

Ces dernières activités représentent une bonne partie des responsabilités confiées à la *FDIC* en matière de réglementation. Les inspecteurs travaillant dans ce domaine y ont consacré en tout 352 000 heures en

1984, comparativement à 70 000 en 1982. À la fin de 1984, la Division des liquidations détenait un actif d'une valeur de 10,33 milliards de dollars (US). En plus de recruter du nouveau personnel, la Division a mis sur pied, pour la direction, un système central d'information sur les biens à liquider qui facilitera la perception des sommes dues, le service de l'emprunt ainsi que l'analyse des prêts en difficulté et du marché des prêts.

Outre ses fonctions en matière de surveillance et d'assurance, la *FDIC* a le pouvoir d'agir comme syndic lorsque des banques assurées font faillite. Elle peut également acheter des éléments d'actif de toute banque assurée qui a fait banqueroute ou dont la faillite est imminente, y faire des dépôts ou lui consentir des prêts et elle peut consentir des prêts, acheter des éléments d'actif ou émettre des garanties pour aider une banque assurée à prendre en main une banque assurée ayant fait faillite ou en voie de faire faillite. Enfin, la *FDIC* peut inviter des banques nationales qui participent au régime d'assurance-dépôt de manière à ce que ces dernières fournissent des services bancaires limités pour atténuer les difficultés des déposants dans les collectivités où des banqueroutes ont eu lieu. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait dans le cas de la faillite de la ***Penn Square Bank***. En 1983, elle devait vendre à la *Charter National Bank* les derniers dépôts toujours inscrits à cette banque. Une pareille situation demeure exceptionnelle puisque dans la plupart des régions, il existe d'autres banques capables d'offrir aux déposants les services bancaires qu'ils ont perdus.

La *FDIC* dispose de toute une gamme de pouvoirs auxquels elle peut recourir dès qu'elle s'est assurée qu'un établissement est tout à fait incapable de survivre sans une intervention active. Ces pouvoirs visent, par exemple, le remboursement des dépôts (fermeture de la banque et remboursement des déposants assurés, en vertu de l'alinéa 1821 f) du volume 12 du U.S.C.), l'achat et la prise en charge des dépôts en vertu du sous-alinéa 1823 c)2), qui autorisent la *FDIC* à assurer tous les dépôts en prenant les mesures nécessaires en vue de la fusion de la banque avec une autre (récupérant ainsi sa valeur selon un contexte «de pleine exploitation»), et le transfert des dépôts assurés vers une banque assurée dont la stabilité financière est prouvée (en pareil cas, il arrive que la *FDIC* consente une avance de fonds aux déposants et aux créanciers non assurés qui faisaient affaire avec la défunte banque). La loi ne reconnaît à la Réserve fédérale ni à l'*OCC* de pouvoirs comparables au chapitre de la surveillance et de la prise en charge d'une banque qui a fait faillite.

Enfin, la *FDIC* est autorisée à prendre possession de l'actif de la banque et à exercer le droit qu'a celle-ci d'intenter des poursuites contre ses dirigeants et ses administrateurs. En vertu de l'alinéa 1821 d) du volume 12 du U.S.C., la *FDIC* est tenue de faire exécuter la responsabilité de chacun des actionnaires et des administrateurs. Comme l'a indiqué un observateur américain, «dans presque tous les cas de faillite, la *FDIC* intente des poursuites contre divers dirigeants et administrateurs.» Par ailleurs, aux termes de l'alinéa 1821 g), après avoir remboursé les déposants, la *FDIC* prend à son compte les droits de ces derniers à l'égard de la banque.

d. Les autres organismes de réglementation

Comme on l'a signalé plus tôt, il existe deux autres agences fédérales qui exercent des pouvoirs de réglementation auxquels sont assujetties les banques commerciales. Il s'agit de la *Securities and Exchange Commission* et de la Division antitrust du département de la Justice. Ni l'un ni l'autre de ces organismes n'a, en matière de surveillance, un rôle qui s'apparente à celui des trois autres organismes fédéraux de réglementation bancaires. Le rôle de la Division antitrust du département de la Justice consiste à assurer l'application des lois antitrust qui peuvent être enfreintes dans les milieux bancaires à l'occasion de certaines fusions et acquisitions.

Les banques sont, en quelque sorte, «réglementées» par la *SEC*. D'après l'alinéa 781 h) du volume 12 du U.S.C., les règles touchant l'émission de titres par une banque assurée par la *FDIC* ou par une banque constituée en vertu de la loi dite *Federal Savings and Loan Corporation Act* sont établies par l'*OCC* dans le cas des banques à charte fédérale, par le conseil des gouverneurs du système de la Réserve fédérale dans celui de ses propres membres ainsi que par la *FDIC* et le *Federal Home Loan Bank Board* dans celui des banques assurées respectivement par la *FDIC* elle-même et par la *Federal Savings and Loan Corporation*. Tous ces organismes sont tenus d'adopter sensiblement les mêmes règlements que ceux qu'applique la *SEC* en vertu de la loi dite *Securities Exchange Act* de 1934. Toutefois, selon les alinéas 78 1)h) et 78 1)i), les responsables de la réglementation peuvent utiliser, en matière de divulgation, des normes différentes de celles de la *SEC*.

Il reste que la *SEC* surveille directement l'émission et la vente de titres par les sociétés de portefeuille bancaires. En vertu du sous-alinéa 78 g)i) du volume 12 du U.S.C., ces dernières, comme toute autre «société émettrice», doivent faire agréer par la *SEC* les titres qu'elles comptent émettre.

Enfin, la *SEC* peut veiller au respect des dispositions anti-manipulation de la loi dite *Security Exchange Act*, suspendre la vente de titres bancaires ainsi que faire enquête sur les activités et les dirigeants des banques soupçonnées d'avoir transmis des données inexactes ou trompeuses concernant leur situation financière.

3. Le système de surveillance aux États-Unis

Les trois agences fédérales américaines s'appuient sur des systèmes d'intervention inflexibles et dynamiques qui sont administrés par leurs propres effectifs, tandis que les systèmes du Royaume-Uni et du Canada sont comparativement souples et passifs.

Aux États-Unis, toutefois les moyens de surveillance utilisés par l'*OCC*, le *FRB* et la *FDIC* se distinguent très nettement, sur la plupart des plans, de l'optique adoptée au Canada et au Royaume-Uni. Les systèmes de surveillance de l'*OCC*, du *FRB* et de la *FDIC* sont très similaires. Dans chaque système, on a essentiellement recours à quatre types d'instruments : les rapports de sûreté; les inspections et autres enquêtes auprès des banques; les systèmes de surveillance informatisés qui traitent et analysent les données brutes; et les instruments « coercitifs ». Examinons d'abord les rapports de sûreté.

Les rapports réguliers que fournissent les banques sont des éléments essentiels à la surveillance bancaire. Toutes les banques commerciales fournissent aux autorités de réglementation un large éventail de rapports périodiques (habituellement trimestriels), conformes aux exigences de ces dernières. L'information contenue dans la plupart des rapports touche directement à des questions de sûreté, mais certains rapports sont conçus de manière à fournir des renseignements utiles pour l'évaluation de la situation économique générale du pays.

Les principaux rapports sont des rapports périodiques, les « *call reports* », qui décrivent trimestriellement la situation financière et la situation des revenus. La forme des rapports périodiques qu'exigent les trois agences fédérales est uniformisée. Le rapport de situation financière correspond essentiellement au bilan de la banque, tout en donnant certains détails supplémentaires portant sur des questions comme les prêts en souffrance, les prêts sans produit d'intérêt et les prêts renégociés. Le rapport de situation des revenus contient des renseignements détaillés sur les revenus, les dépenses, les variations de capitaux propres, les variations des provisions pour pertes sur prêt et sur crédit-bail et impôts exigibles. Les données des rapports périodiques

sont analysées systématiquement par les autorités de réglementation. Elles permettent de suivre l'évolution de la situation de la banque entre deux inspections sur les lieux. Ces données sont emmagasinées sur ordinateur à des fins de contrôle ultérieur. Les renseignements contenus dans les rapports ne font pas l'objet de vérifications, mais les agents de la banque qui les soumettent en certifient l'exactitude. Les rapports de situation financière et de situation des revenus sont des documents publics.

Le deuxième moyen dont disposent les agents de surveillance des banques est l'inspection sur les lieux. Son importance est critique pour le système de surveillance des banques des États-Unis. De quatre à vingt inspecteurs spécialement formés ou plus peuvent participer à l'inspection d'une banque par une agence. Le système est conçu de manière à ce que les agences fédérales de surveillance des banques puissent se dispenser des résultats du travail des vérificateurs externes de la banque. Les banques ne retiennent pas toutes les services de vérificateurs externes, mais lorsque des rapports de vérification existent, les inspecteurs ne les consultent qu'à titre complémentaire. Ce cloisonnement entre les agents de surveillance et les vérificateurs externes est voulu : les inspecteurs jugent que le travail des vérificateurs répond très peu à leurs besoins, étant donné que l'accent y est mis sur les contrôles de vérification, les systèmes d'information financière et sur la conformité des états financiers aux normes comptables reconnues plutôt que sur une évaluation détaillée de la qualité de l'actif de la banque ou de sa gestion. C'est essentiellement sur des facteurs qualitatifs que repose l'évaluation de la sûreté d'une banque.

Aux États-Unis, divers types d'inspection peuvent s'appliquer aux banques commerciales. Le principal type d'inspection vise à déterminer la sûreté de l'établissement. D'une façon générale, l'inspection de sûreté englobe l'évaluation de la qualité de l'actif, de la nature des éléments de passif, de la liquidité, des bénéfices, du degré de suffisance du capital, de la gestion bancaire, des mesures de contrôle, des lignes de conduite, des procédures, des pratiques comptables et de l'assurance. Il arrive souvent que des inspections distinctes soient menées pour évaluer l'observance de lois de protection des droits du consommateur ou des droits civiques et de lois d'application générale, ou pour confirmer la sûreté de services de fiducie, la qualité d'installations de traitement de données et ainsi de suite.

Les agents d'inspection ont mis au point un système de classification qualitative des prêts. Ainsi, les éléments d'actif de qualité inférieure sont-ils qualifiés de « autres éléments d'actif faisant l'objet d'une

mention particulière », de « valeurs en-deçà de la norme », de « valeurs douteuses » et, dans les pires cas, de « pertes ». Ce système de classification aide les agents de réglementation à énoncer à l'endroit des banques inspectées des directives visant à faire modifier certaines pratiques, à faire accroître les provisions pour perte ou à corriger quelque autre déficience.

L'inspection de sûreté peut être « complète » ou « modifiée ». L'inspection complète donne lieu à un examen plus approfondi du portefeuille de prêt d'une banque, y compris l'évaluation des prêts en souffrance, des prêts déjà signalés comme éléments d'actif de catégorie inférieure et de la qualité des biens donnés en garantie. Dans le cas de l'inspection modifiée, l'examen est abrégé et adapté en fonction de la taille et de la complexité de l'établissement bancaire. À l'occasion d'une inspection modifiée, les inspecteurs cherchent généralement à déterminer si les mesures de contrôle internes d'une banque sont adéquates plutôt qu'à faire un échantillonnage détaillé de l'actif. L'inspection modifiée n'est appliquée qu'aux banques dont la cote de situation financière est bonne.

La fréquence des inspections de sûreté varie d'une agence à l'autre en fonction des ressources d'inspection disponibles et de la situation financière prévisible de l'établissement à inspecter. Par exemple, il semble que le *FRB* inspecte les banques d'État membres à intervalles de 18 mois, sauf lorsque la situation précaire de l'établissement exige des visites plus fréquentes. Cependant, dans le cas de banques bien cotées, il se peut que la Division de la surveillance des banques de la *FDIC* laisse s'écouler de trois à quatre ans entre les inspections, bien que ces banques puissent être inspectées plus fréquemment par les autorités de réglementation de l'État. Quant aux banques en difficulté, elles peuvent être soumises plusieurs fois par année à des inspections de la *FDIC*.

L'inspection de sûreté donne lieu à un rapport bancaire complet et détaillé qui est analysé par les autorités de réglementation à un échelon supérieur et qui sert de document de référence dans les échanges entre les inspecteurs, les gestionnaires de la banque et le conseil d'administration.

Depuis 1978, l'inspection de sûreté donne également lieu à l'attribution d'une cote en vertu d'un système uniforme d'évaluation bancaire qui a été adopté tant par les agences fédérales que les agences d'État. La cote, qui fait partie du rapport bancaire exhaustif, donne une indication succincte du degré de sûreté de la banque. Dans un premier

temps, les inspecteurs attribuent des cotes en fonction de cinq grandes rubriques : 1) niveau adéquat du capital et des réserves, 2) qualité de l'actif (prêts et placements), 3) qualité de la gestion, 4) qualité des bénéfices et 5) liquidité. Dans les milieux bancaires, on fait référence à cette grille d'évaluation en parlant du système CAMEL, l'acronyme étant formé des initiales de cinq mots clés *capital*, *assets*, *management*, *earnings*, *liquidity*. À partir des cotes des cinq catégories susmentionnées, les inspecteurs attribuent à la banque une cote globale, par rapport à une échelle allant de 1 à 5. Une cote globale de 1 ou 2 indique que le jugement des inspecteurs est favorable. Une cote de 3 indique que la banque affiche une situation qui n'est pas entièrement satisfaisante. Une cote de 4 ou de 5 indique que la situation de la banque est jugée essentiellement mauvaise et dans le cas de la cote 5, des mesures de redressement immédiates sont indispensables pour éviter une faillite probable. Les banques dont la cote est en baisse sont surveillées de plus près par les autorités et des mesures sont prises pour renforcer les banques affaiblies. Les cotes ne sont pas divulguées. En 1984, la *FDIC* a attribué une cote de 4 ou 5 («banque en difficulté») à près de 800 établissements bancaires. On constate depuis 1981 une augmentation constante du nombre de ces banques.

Les « programmes de surveillance » constituent le troisième moyen dont disposent les agences fédérales de réglementation bancaires pour assurer la sûreté et la solidité du système bancaire. Il s'agit tout simplement de systèmes de contrôle informatisés qui permettent aux agents de réglementation de suivre l'évolution et les tendances de la situation financière des établissements bancaires supervisés et des sociétés de portefeuille dont elles relèvent. Les données recueillies dans les rapports et à l'occasion des inspections sont rassemblées et introduites dans les ordinateurs des organismes de réglementation où elles servent à la préparation de diverses analyses statistiques et financières qui permettent de détecter dans les meilleurs délais toute détérioration de la situation d'une banque. Dans le cas où des difficultés possibles sont signalées, la fréquence des inspections est accrue. Lorsqu'aucun problème n'est perceptible ou lorsque les tendances ne préfigurent aucune difficulté probable et que les antécédents financiers de la banque sont satifaisants, les inspections peuvent être reportées et les ressources de l'agence de contrôle réaffectées à des établissements qui exigent une surveillance plus intense. Plus les coûts des systèmes informatisés ont baissé et plus le secteur bancaire est devenu complexe, plus les agences fédérales ont été en mesure de constater l'efficacité sur le plan des coûts de leur système de surveillance informatisé comme moyen de surveillance.

Une série de procédés et de recours permettent enfin aux agents de surveillance d'intervenir efficacement lorsqu'ils le jugent à propos. Comme on peut s'y attendre dans un système bancaire qui compte 14 463 banques commerciales, il arrive souvent aux États-Unis que les inspections bancaires permettent de détecter des établissements en difficulté. Les difficultés en question peuvent être attribuables à divers facteurs, mais elles sont généralement liées à des pratiques imprudentes ou illégales. Habituellement, les pratiques illégales entraînent des poursuites en vertu du Code criminel et ce sont les autorités policières qui s'en chargent. Dans le cas des pratiques imprudentes, l'*OCC*, le *FRB* et la *FDIC* peuvent exercer divers pouvoirs d'intervention en vue de combler certaines insuffisances ou, dans les cas extrêmes, de fermer un établissement bancaire. Les agences fédérales disposent des possibilités de recours suivantes : les pourparlers officieux, les protocoles d'entente, les ordonnances de cessation d'activité, les amendes de droit civil, l'exercice de pouvoirs de suspension et de révocation, la cessation d'assurance (*FDIC*), la révocation de charte (*OCC*), ou la révocation du statut de membre du système de la Réserve fédérale (*FRB*).

Les pourparlers officieux font suite aux inspections bancaires. Ils constituent la solution la plus appropriée à des problèmes d'ordre mineur. Lorsque l'inspection révèle que la situation de la banque laisse à désirer, il se peut que les organismes de réglementation souhaitent que la banque leur donne par écrit l'assurance qu'elle mettra fin aux pratiques jugées imprudentes et qu'elle prendra certaines mesures particulières de redressement. L'obtention de garanties écrites sous forme de mémoire d'entente constitue la dernière étape préalable au recours à des procédures prévues par la loi. Si la banque refuse d'adhérer à un mémoire d'entente ou si l'agent de réglementation juge que la situation exige des mesures plus contraignantes, il peut faire appel à une ordonnance de cessation d'activité.

Les agences de surveillance et de réglementation ont également le pouvoir, dans des cas extrêmes, de décerner des ordonnances temporaires qui prennent effet immédiatement, mais qui ne deviennent permanentes qu'au terme d'un processus administratif subséquent.

En général, dans un tel cas, l'agent de réglementation décerne tout d'abord un avis de grief ou un avis de violation ou d'infraction en regard de lois, de règles, de règlements ou de toute condition imposée par écrit par l'autorité de réglementation. L'avis contient un énoncé des faits et circonstances qui sont censés constituer un manquement ou une mauvaise pratique ainsi qu'une sommation de comparaître en audience donnant le moment (dans 30 jours au plus tôt et dans 60 jours au plus

tard) et l'endroit de l'audience. Le but de l'audience (qui est habituellement, privée mais ne l'est pas nécessairement) est de déterminer s'il y a lieu d'émettre une ordonnance de cessation d'activité à l'endroit de la banque, d'un administrateur, d'un cadre, d'un employé, d'un agent ou de toute personne participant aux affaires de la banque. À défaut de comparaître, les parties citées sont présumées avoir consenti à la délivrance de l'ordonnance de cessation d'activité. En cas de consentement ou lorsque, à l'occasion de l'audition, l'agence constate que le grief est justifié, elle peut décerner une ordonnance de cessation d'activité. Ce type d'ordonnance enjoint normalement la banque ou la personne visée de mettre fin aux violations, aux infractions, ou aux mauvaises pratiques qui lui sont reprochées ou de prendre des mesures de redressement. L'ordonnance entre en vigueur 30 jours après avoir été signifiée.

Toute partie assujettie à une ordonnance peut obtenir qu'elle soit réexaminée en déposant une demande à cet effet devant le tribunal de juridiction appropriée. Le fait d'entamer une action en justice n'a pas pour effet de suspendre l'ordonnance de cessation d'activité, à moins que le tribunal ne l'ordonne explicitement. L'instance de révision est publique et le jugement rendu peut être porté en appel.

Pour la *FDIC*, les ordonnances de cessation d'activité représentent un instrument d'intervention approprié qui comporte d'importants avantages par rapport à la mesure plus extrême que constitue la cessation d'assurance et à la mesure plus bienveillante que constitue le recours au mémoire d'entente. À titre d'exemple, les ordonnances de cessation d'activité obligent légalement la partie à laquelle elles sont signifiées à agir d'une façon constructive, leur portée peut être limitée à certains problèmes particuliers, elles peuvent être utilisées promptement et elles sont plus faciles à faire respecter que ne peut l'être la mesure extrême de cessation d'assurance.

Les agences de réglementation peuvent également avoir pleins pouvoirs pour suspendre ou révoquer des cadres supérieurs ou des administrateurs de banque, dans les cas où il peut être démontré que leur action ou leur inaction a mis en péril la sûreté de la banque. Elles peuvent également imposer des amendes aux banques ou aux banquiers qui ne se conforment pas aux diverses règles et règlements ou aux ordonnances de cessation d'activité. Les amendes de droit civil peuvent également faire l'objet d'une révision judiciaire.

Les autres pouvoirs conférés aux agences sont ceux qui sont les plus contraignants. La cessation de protection d'assurance, la révocation de charte ou la révocation du statut de membre du système de la Réserve

fédérale sont des mesures qui mettent effectivement un terme aux activités d'une banque. La perte du statut de membre du système de la Réserve fédérale entraîne automatiquement l'annulation de l'assurance-dépôt et, par conséquent, la fermeture d'une banque. Compte tenu du caractère contraignant de ces pouvoirs et des mesures préventives de procédure qui s'y rattachent, les autorités de réglementation ne s'en prévalent que dans les cas extrêmes. Néanmoins, leur existence donne un poids considérable aux directives que formulent les agents de réglementation.

En 1985, la *FDIC* a délivré 186 ordonnances de cessation d'activité, ce qui représente une baisse par rapport aux 223 ordonnances décernées en 1983, mais une augmentation par rapport au total de 138 ordonnances signifiées en 1984. En 1985, 46 amendes de droit civil ont été imposées, une augmentation spectaculaire par rapport aux 14 et aux 12 amendes imposées en 1983 et 1984 respectivement. Durant l'année 1985, 37 instances de suspension ou de révocation ont été intentées, comparativement à 13 en 1984 et à 9 en 1983. En 1985, la *FDIC* a intenté 75 instances de cessation d'assurance, ce qui a porté à 414 le nombre de fois que ce pouvoir a été invoqué depuis 1933. Dans la majorité de ces cas, les banques en cause ont pris les mesures de redressement qui s'imposaient, ont été absorbées par d'autres banques ou ont fermé leurs portes avant la cessation de l'assurance.

L'*OCC* a délivré 154 ordonnances de cessation d'activité en 1985, comparativement à 99 en 1984. En 1985, onze ordonnances de cessation provisoire ont été émises par rapport à neuf en 1984. Pour ce qui est des 202 amendes de droit civil, l'*OCC* en a imposé 202 en 1985, ce qui représente une augmentation considérable par rapport au 109 amendes imposées en 1984 et aux 127 amendes imposées en 1983. L'*OCC* a invoqué son pouvoir de suspension et de révocation à 19 occasions en 1985 comparativement à 20 fois en 1984 et à 4 fois en 1983. Aucune charte n'a été révoquée.

En 1985, le conseil des gouverneurs et la *Federal Reserve Bank* sont intervenus officiellement dans 144 cas. C'est ainsi que le conseil des gouverneurs a délivré 79 ordonnances de cessation d'activité et treize de cessation provisoire. On compte 80 interventions pour 1984, dont 22 ordonnances de cessation d'activité et quatre de cessation provisoire. La *FRB* a signé 98 ententes officielles en 1985 par rapport à 60 tout au plus en 1984. Trois ordonnances de suspension et onze de révocation permanente ou d'interdiction ont été émises en 1985; leur nombre en 1984 s'élevait à deux et à huit respectivement. Enfin, les statistiques fournies par la *FRB* font mention de quatorze personnes et d'une

compagnie qui ont dû verser au total 46 000 et 1 000 dollars (US) respectivement à titre d'amende de droit civil. Une amende de 50 000 dollars (US) aurait également été imposée à un particulier en 1985, mais le versement n'a toujours pas été effectué. En 1984, une banque, deux sociétés de portefeuille bancaires et vingt particuliers ont dû payer des amendes totalisant 37 002 dollars (US).

4. Programme d'aide visant la Continental Illinois

Vers la fin de l'hiver 1984, conformément au sous-alinéa 1832 c)2) du volume 12 du U.S.C., la *FDIC* a décidé «de sa propre initiative» que la *Continental Illinois* devrait recevoir de l'aide, que ce soit en raison du danger de fermeture qui la guettait ou de «la situation financière difficile dans laquelle elle se trouvait et qui menaçait la stabilité d'un nombre considérable de banques assurées disposant d'importantes ressources financières». Le programme d'aide provisoire annoncé le 17 mai 1984 et autorisé en vertu du sous-alinéa 1823 c)2), comportait une marge de crédit non garantie de 5,3 milliards de dollars (US) consentie par 24 banques, un prêt à vue subordonné de 2 milliards (US) accordé par la *FDIC*, la promesse du *FRB* de répondre aux «besoins de liquidité extraordinaires» et la garantie, par la *FDIC*, que tous les déposants et tous les créanciers généraux seraient intégralement protégés. Dans les mois qui ont suivi, la *FDIC*, le *FRB* et l'*OCC* ont travaillé, sans succès, à organiser la fusion de la *Continental Illinois* pour enfin annoncer, en juillet 1984, l'établissement d'un programme d'aide permanent.

Avant de mettre en place un tel programme, il convient de déterminer dans quelle mesure le maintien de la banque visée est «essentiel à la prestation de services bancaires suffisants à la collectivité» et justifie l'octroi d'une aide financière. En vertu du sous-alinéa 1823 c)4)A) du volume 12 du U.S.C., cette responsabilité est laissée presque entièrement à la *FDIC*. Ce sous-alinéa ne fait toutefois pas mention des critères que la *FDIC* devrait appliquer. Selon toute apparence, dans le cas de la *Continental Illinois*, la *FDIC* a tenu compte, entre autres facteurs, de l'importance de la banque, des répercussions de sa faillite sur d'autres établissements dont les dépôts n'étaient pas assurés et sur les banques correspondantes, ainsi que des effets qui se feraient sentir sur les marchés monétaires tant internationaux que nationaux.

Une fois définie l'utilité véritable de la banque, la *FDIC* peut décider d'intervenir, conformément aux alinéas 1823 c)1) et 2), et l'aide fournie peut être supérieure à la somme requise pour éviter les frais de liquidation. Dans le cas de la *Continental Illinois*, la *FDIC*, de concert

avec le *FRB* et l'*OCC*, a annoncé la mise en oeuvre d'un programme d'aide permanent qui prévoyait ce qui suit:

a) L'achat, pour 2 milliards de dollars (US), par la *FDIC*, de prêts en difficulté ayant une valeur comptable de 3 milliards (US). Pour ce faire, la *FDIC* a pris en charge des prêts totalisant 2 milliards (US) qui avaient été consentis à la *Continental Illinois* par la Réserve fédérale. La *FDIC* remboursera celle-ci grâce au produit des prêts ainsi achetés (qui seront administrés par la *Continental Illinois* en vertu d'un contrat de service conclu avec la *FDIC*) et paiera le solde, au besoin, à même ses propres fonds à l'échéance des emprunts.

b) En contrepartie d'un billet à ordre signé par la banque, la *FDIC* a également pris en charge d'autres emprunts accordés par la Réserve fédérale dont le montant se chiffrait à 1,5 milliard de dollars (US). La banque a la possibilité de régler ledit billet en vendant à la *FDIC*, pour leur valeur comptable, des prêts toujours impayés en date du 31 mai 1984 qui totalisent la somme précitée. Cette option expire dans trois ans. La *FDIC* est obligée de rembourser la Réserve fédérale.

c) L'achat, pour une valeur de 1 milliard de dollars, d'actions privilégiées sans droit de vote de la *Continental Illinois Corporation* (*CIC*), la société de portefeuille de la banque. Cette somme serait transférée à la *Continental Illinois*. Ces actions se répartissent comme suit:

   i) 720 millions de dollars (US) d'actions privilégiées convertibles, lors de l'achat ou du transfert par la *FDIC*, en 160 millions d'actions ordinaires de la *CIC* (80 pour 100 du capital de cette dernière),

   ii) 280 millions de dollars (US) d'actions ordinaires, à dividende cumulatif et à taux ajustable, et remboursables selon l'option choisie par la *CIC*;

d) La création d'une nouvelle société de portefeuille par les premiers actionnaires de la *CIC* et le transfert, à cette société, de 40 millions de dollars (US) d'actions détenues intégralement par ceux qui ont approuvé le plan lors de la réunion spéciale du 26 septembre 1984;

e) L'octroi, à la *FDIC*, d'un droit d'option lui permettant d'acquérir jusqu'à 40,3 millions d'actions de la *CIC* détenues par la nouvelle société, au prix de 0,00001 dollar par action si la *FDIC* devait enregistrer une perte nette après cinq ans par suite des arrangements relatifs à l'achat des prêts, et à raison d'une action par 20 dollars (US) de perte;

f) La conclusion d'une entente prévoyant le retour des éléments d'actif non écoulés à la banque si les arrangements précités ne causent aucune perte à la *FDIC*;

g) Le gel du paiement de dividendes par la nouvelle société jusqu'à la conclusion d'une entente finale avec la *FDIC*. Tout dividende reçu par la nouvelle société sur ses actions de la *CIC* (40 millions de dollars (US)) servira à couvrir les pertes que pourrait subir la *FDIC*;

h) L'émission de droits devant permettre aux actuels actionnaires de la *CIC* de se procurer 40 millions d'actions de cette société à raison de 4,50 dollars (US) par action pour une période de 60 jours et de 6 dollars (US) pour une période de 22 mois, la somme ainsi recueillie devant être transmise à la banque;

i) Le maintien de la garantie offerte par la *FDIC* que tous les déposants et autres créanciers seront intégralement protégés;

j) Le maintien de la promesse faite par le *FRB* de répondre à tous les besoins de liquidité extraordinaires de la banque;

k) Le maintien de la marge de crédit de 5,3 milliards de dollars (US) offerte par un groupe de grandes banques;

l) la cession, à la *FDIC*, du droit de poursuite que détient la banque à l'endroit, entre autres, de dirigeants, d'administrateurs, d'employés et de cabinets de comptables soupçonnés d'avoir commis ou omis certains actes, avant la mise en place du programme d'aide permanent; et

m) la nomination, par le conseil d'administration de la *CIC* et de la banque, de deux nouveaux dirigeants.

Fait à noter, le *FRB* et la *FDIC* ont été sévèrement critiqués pour les mesures prises dans le cadre du programme d'aide établi pour la *Continental Illinois*. Le recours au sous-alinéa 1823 c)4)A) du volume 12 du U.S.C. pour déterminer le «caractère essentiel de la banque», l'absence d'un document écrit justifiant la décision prise par la *FDIC*

d'établir un programme d'aide provisoire, la pertinence de l'évaluation faite par la *FDIC* des répercussions de la faillite de la *Continental Illinois* sur les autres banques, la décision, par suite de l'achat d'actions de la société de portefeuille par la *FDIC*, de prendre position en second rang à l'égard d'une dette à long terme de 1,1 milliard de dollars (US) plutôt que d'acheter des obligations directement de la banque et le fait que la *FDIC* n'ait pas consulté le Trésor avant de participer au programme ont contribué à soulever d'importantes questions concernant le bien-fondé et l'opportunité des mesures prises par la *FDIC*.

5. Publication des ordonnances de cessation d'activité aux États-Unis

Les analystes de la réglementation des banques aux États-Unis ont envisagé récemment la possibilité de recourir à la discipline du marché et à sa règle première, la divulgation, pour compléter l'actuel système de surveillance confidentiel. Leur expérience et leurs propositions aident à mieux saisir le problème complexe que pose la publication de l'ordonnance de cessation d'activité recommandée au chapitre 6.

La *Securities and Exchange Commission (SEC)* ne peut exercer directement son pouvoir de réglementation sur les titres des banques parce que celles-ci, en vertu du paragraphe 12(1) de la loi dite *Securities Exchange Act*, échappent à sa juridiction. Ce pouvoir s'applique toutefois aux sociétés de portefeuille bancaires, qui sont visées par la définition que donne la loi de «société émettrice». Dans un document rédigé à la fin de 1985, le chef du contentieux de la *SEC*, D.L. Goelzer, a décrit la position de cette dernière à l'égard de la publication de toute mesure réglementaire visant une banque. Selon lui, les rapports d'inspection, qui demeurent la propriété de l'organisme de réglementation, ne peuvent généralement pas être divulgués à de tierces parties ni être publiés par l'institution financière. La publication est interdite par les règlements établis par l'*OCC*, la Réserve fédérale et la *FDIC*. Au terme de son inspection, l'organisme de réglementation peut, entre autres mesures, conclure un accord officieux ou officiel, émettre une ordonnance de cessation d'activité ou prendre un engagement. Ces documents peuvent servir aux investisseurs s'intéressant à l'institution financière ou à sa société de portefeuille, selon la nature des mesures ainsi prises. Les conditions ou les pratiques qui se trouvent évoquées dans le rapport d'inspection ou qui donnent lieu à l'application de certaines mesures par l'organisme de réglementation peuvent avoir la même utilité. Les conditions et mesures sous-jacentes ainsi que tout engagement subséquent peuvent devoir être déclarés à la *SEC* en vertu de la règle voulant que les sociétés révèlent «tout élément pouvant servir

à clarifier leur situation, étant données les circonstances dans lesquelles leur déclaration est présentée». Par le passé, certaines sociétés de portefeuille ont négligé de se conformer à cette exigence concernant leur propre situation ou celle de la société à laquelle elles étaient affiliées sous prétexte que les rapports d'inspection devaient rester confidentiels. De son côté, la *SEC* affirme que ces rapports ne constituent pas la seule source d'information à cet égard et que toute information jugée importante doit être divulguée. Les tribunaux américains tendent d'ailleurs à appliquer ce principe dans leur jurisprudence.

En résumé, on peut donc affirmer que la *SEC* s'attend à ce que soient rendus publics, lorsqu'ils peuvent compléter l'information détenue par les investisseurs intéressés par une société de portefeuille bancaire, les ordonnances de cessation d'activité, les faits et pratiques révélés dans les rapports d'inspection ainsi que les engagements pris à l'endroit de l'organisme de réglementation. Même si les rapports d'inspection sont confidentiels, les éléments qu'ils renferment, et qui figurent dans d'autres documents que possède chaque banque, doivent être divulgués.

Les organismes de réglementation des banques fédérales ont adopté la même position dans leurs politiques en matière de divulgation. La *FDIC* en est un exemple. En vertu d'un énoncé de principe publié en 1985 dans le registre fédéral, la *FDIC* prévoit que les banques d'État assurées qui ne sont pas des membres et qui ont été visées par des ordonnances découlant de certaines mesures d'application de la loi sont obligées dans certains cas de rendre la chose publique. Les banques dont les titres ont été agréés par la *FDIC* conformément à la loi dite *Securities Exchange Act* de 1934 sont tenues d'informer les investisseurs de la délivrance d'une ordonnance de cessation d'activité dans des documents tels que rapports annuels, rapports trimestriels, rapports de situation ou circulaires de sollicitation de procurations. Les banques cherchant à réunir des capitaux (dette ou capitaux propres) au moyen d'une émission faisant appel public à l'épargne, que leurs titres aient été agréées ou non, doivent indiquer les mesures légales dont elles ont fait l'objet dans un prospectus destiné aux acheteurs éventuels. De plus, depuis la fin de 1984, toutes les ordonnances de cessation d'activité délivrées par la *FDIC* comportent une disposition portant que la banque doit faire connaître la teneur de l'ordonnance à ses actionnaires dans un document annexé au prochain bulletin, à l'avis relatif à l'ordonnance et à la circulaire de sollicitation de procurations, avant la prochaine réunion. Dans les autres cas, en règle générale, l'information touchant les mesures d'application de la loi prises contre une banque à charte d'État non membre assurée n'a pas été divulguée. Il y toutefois deux exceptions. La *FDIC* donnera copie d'une ordonnance définitive visant

une banque ou un particulier dans les cas où l'exige la loi dite «*Freedom of Information Act*». De même, si cette ordonnance doit faire l'objet d'un examen judiciaire, son existence sera révélée au cours des audiences publiques.

Au milieu de 1985, la *FDIC* a proposé de nouvelles lignes directrices. Jugeant que la politique en matière de divulgation ne permettait pas vraiment d'informer également tous les partenaires du marché des mesures d'application de la loi prises contre une banque et que les activités des différents établissements et de leurs dirigeants devraient faire l'objet d'un examen public plus poussé, elle a suggéré de rendre publics, au moyen d'un communiqué de presse, les noms de toutes les banques et de toutes les personnes participant à leurs affaires à l'égard desquelles la *FDIC* a délivré des ordonnances et pris certaines mesures officielles. La nouvelle politique s'appliquerait aux ordonnances de cessation de protection d'assurance, de cessation d'activité, de suspension, de révocation et d'amendes de droit civil ainsi qu'aux directives financières, mais non aux avis sur les mesures à appliquer ni aux documents administratifs de moindre importance, comme les protocoles d'entente. Ces propositions ont été retirées en juin 1985. Peut-être la force et la diversité des arguments apportés ont-elles amené la *FDIC* à poursuivre son étude de la situation. C'est pourquoi, tout en continuant de se pencher sur le rôle que pourrait jouer la divulgation dans la réglementation des banques en général, elle a décidé que l'existence des ordonnances finales doit être signalée dans les communiqués destinés aux actionnaires.

Vers la fin de 1985, l'*OCC* a relancé le débat en publiant une série de propositions touchant la divulgation, par les banques à charte fédérale, de renseignements financiers et autres. L'une d'entre elles obligeait les banques à révéler toute mesure administrative que l'*OCC* peut avoir prise au cours de l'exercice financier et qui a donné lieu à une ordonnance de cessation d'activité, à une entente officielle, à un protocole d'entente, à une amende de droit civil, à une ordonnance de révocation, à une directive financière ou à d'autres formes de mesures administratives visant la banque ou quiconque parmi ses dirigeants, ses administrateurs, ses employés, ses agents ou d'autres personnes participant à ses affaires. La banque serait tenue de résumer et de divulguer les faits et les circonstances qui ont amené l'*OCC* à appliquer telle ou telle mesure, les répercussions de celle-ci et les correctifs apportés par la banque. Par ailleurs, cette dernière serait également tenue de déclarer si, au cours de l'année, l'*OCC* a émis un avis portant application d'autres mesures (poursuites contre la banque, évaluation d'une amende de droit civil, suspension ou révocation d'un dirigeant ou d'un administrateur). Des règles similaires s'appliqueraient aux rapports

trimestriels. De plus, les rapports périodiques devraient, en règle générale, contenir tout élément d'information susceptible d'apporter des éclaircissements sur les circonstances dans lesquelles ils ont été rédigés. L'importance de ces éléments dépendrait du groupe général de personnes pouvant bénéficier des dispositions relatives aux divulgations et serait déterminée par ce qui pourrait constituer une question dont un déposant ou un investisseur moyens devraient normalement être informés. Il est intéressant de noter que l'*OCC* envisage, sans toutefois avoir fait de propositions à ce sujet, d'établir de nouveaux mécanismes de divulgation. Entre autres choses, il se demande si la divulgation des cotes CAMEL simples ou multiples attribuées aux banques à charte fédérale n'offrirait pas un bon moyen de vérifier la fiabilité des différents établissements. Le cas échéant, comme l'a indiqué l'*OCC* dans sa proposition, il serait nécessaire de prendre en considération les effets d'une pareille mesure et de déterminer si les cotes CAMEL devraient être rendues publiques ou si elles devraient être divulguées conformément aux lois fédérales sur les titres.

Il faut donc conclure que les autorités en matière de réglementation concernant aussi bien les titres que les activités bancaires se sont mises récemment à envisager de recourir à la divulgation publique pour compléter la surveillance exercée sur les banques. Depuis des années, on applique un système se trouvant à mi-chemin entre la surveillance confidentielle destinée à vérifier l'intégrité des banques en tant qu'institutions, et la protection à offrir aux déposants et aux investisseurs en leur permettant d'évaluer en toute connaissance de cause le risque qu'ils courent. La ligne de démarcation s'est déplacée au fil des ans et les autorités continueront de veiller à un certain équilibre. Les autorités canadiennes voudront sans doute suivre l'évolution de la situation.

6. Propositions de réforme du système de surveillance des banques aux États-Unis

La situation actuelle aux États-Unis en ce qui touche la publication des ordonnances administratives a été brièvement abordée dans le dernier chapitre, de même que les modifications qui ont été proposées à cet égard. Il n'existe manifestement aucun rapport de cause à effet entre la situation financière d'une banque et le fait de rendre celle-ci publique. D'aucuns ont affirmé qu'une pareille publicité peut amener la situation à se détériorer et précipiter la liquidation. Certaines expériences tentées aux États-Unis au cours de la dernière décennie semblent avoir démontré que le modèle fondé sur la discipline du marché n'est pas «une panacée pour les maux dont souffre le système bancaire». Le

système appliqué aux États-Unis ne constitue tout au plus qu'un compromis raisonnable entre le besoin de protéger les investisseurs (information divulguée par les banques elles-mêmes) et celui de veiller sur les intérêts des déposants et du grand public (surveillance confidentielle).

En dépit de son caractère dynamique, le système de surveillance des banques des États-Unis n'a pas éliminé les faillites bancaires. En fait, au cours des quelques dernières années, le système bancaire des États-Unis a connu certaines des plus importantes banqueroutes et quasi-banqueroutes de son histoire. Au cours de la présente année seulement, il y a eu, jusqu'au 26 mars 1986, 13 faillites de banques commerciales d'État et 8 faillites de banques nationales. En 1985, il y a eu 88 faillites de banques commerciales d'État et 30 faillites de banques nationales. Il s'agit là d'une augmentation considérable du nombre de faillites par rapport à 1984.

Ces faillites ont inspiré diverses recommandations visant à améliorer le système de surveillance. Le *General Accounting Office* (*GAO*) des États-Unis a mené de nombreuses études du système fédéral de surveillance et en a favorisé l'évolution. Les agences fédérales de réglementation ont fait de même.

Par ailleurs, le rapport du groupe de travail Bush intitulé « *A Blueprint for Reform* », recommandait que les réformes touchent le système comme tel plutôt que les pratiques de surveillance actuelles. Le groupe de travail a proposé des mesures visant à émonder une réglementation envahissante, à éliminer le chevauchement des responsabilités des agences et à limiter la hausse des coûts. Il semble que les propositions de réforme du groupe de travail aient été accueillies avec peu d'enthousiasme. Toutefois, on se dit généralement d'accord avec la grande conclusion du groupe selon laquelle toute modification du système de réglementation doit avoir pour but d'accroître la concurrence entre les entreprises de services financiers et de réduire le carcan de réglementation qui nuit à la prestation efficace de ces services.

C. Conclusion

Le présent exposé donne une description succincte des systèmes nationaux de surveillance des banques qui existent aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Aux États-Unis, contrairement à ce qui se passe au Royaume-Uni, il n'existe pas de mouvement concerté visant à transformer de façon

fondamentale les pratiques de surveillance actuelles, qui sont généralement jugées adéquates. Le commentaire suivant de la part d'un témoin résume bien la satisfaction des Américains à l'égard de leur système de surveillance des banques : « Évidemment, nous n'aimons pas les faillites bancaires. Nous tentons de les éviter dans la mesure du possible, mais nous ne considérons pas que le fait qu'il en survienne un certain nombre permette nécessairement de discréditer le système de surveillance ».

Le système financier des États-Unis est tellement plus vaste et tellement plus complexe que celui du Canada que les comparaisons sont rarement valables. La réglementation détaillée qui s'est constituée autour de ce système financier est devenue extrêmement coûteuse et, selon le groupe de travail Bush, inefficace sur de nombreux plans. Le tissu de réglementation qui a envahi les États-Unis semble également avoir eu une conséquence plus insidieuse : il a donné naissance à des établissements financiers qui, bien souvent, ne font que se conformer aux strictes exigences de la lettre de la loi plutôt que d'en respecter l'esprit et il a pratiquement réduit à néant toute forme d'« autoréglementation ». Alors qu'ailleurs, on préconise un climat de collaboration entre l'établissement bancaire et l'agent de réglementation, aux États-Unis, on débouche sur une situation où ces deux intervenants s'affrontent et se font concurrence, du moins en dehors du cercle des banques de grande envergure.

Annexe C

Établissement et évolution de la Banque commerciale du Canada

Table des matières

A. Historique et introduction

B. Le concept initial de la BCC

C. Organisation de la BCC

D. L'expansion économique de l'Ouest et la croissance de la BCC

E. Gestion et procédures internes de la BCC

1. Procédures et contrôle internes du crédit
2. Administrateurs

F. Emergence des premières difficultés dans les opérations de la BCC au Canada

G. Howard Eaton, l'affaire des sociétés de fiducie et les premiers indices de perte de confiance dans la BCC

H. Poursuite des difficultés dans les opérations de la BCC au Canada

I. Opérations en Californie et réglementation américaine

1. Westlands Bank
2. L'agence de L.A.

J. Les pratiques bancaires et la surveillance du Bureau de l'inspecteur général des banques

1. Stratégies d'arrangements (workouts)
2. Valeurs de référence

3. Capitalisation des intérêts
4. Prêts non productifs et provisions pour pertes sur prêts
5. Surveillance du BIGB
6. Déclin généralisé de la banque

Annexe C

Établissement et évolution de la Banque commerciale du Canada

A. Historique et introduction

Pendant de nombreuses années avant la fondation de la Banque de la Colombie-Britannique en 1967, le système bancaire canadien était contrôlé par un nombre restreint de banques d'envergure nationale ayant leur siège social dans l'est du pays. Ces banques étaient prospères et stables. Munies d'un portefeuille diversifié de prêts, elles avaient profité de l'essor économique qui avait suivi la Seconde Guerre mondiale.

Au cours des années 1960, certains s'inquiétaient du peu d'attention portée par ces banques nationales aux besoins particuliers des provinces de l'Ouest. En juillet 1973, sous les auspices du gouvernement fédéral, avait lieu à Calgary la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest. D'après le compte rendu de la conférence, les participants estimaient que le système bancaire canadien n'avait pas répondu de manière satisfaisante aux attentes de l'Ouest et que des banques créées dans l'Ouest seraient davantage réceptives aux besoins des résidents de la région. Les participants citèrent le cas de la Banque de la Colombie-Britannique pour démontrer qu'une banque créée dans l'Ouest pouvait connaître le succès.

B. Le concept initial de la BCC

Au cours de l'été 1973, les directeurs de *Morguard Trust Company* ont élaboré le concept de base de la BCC avec l'aide de *Boyd, Stott et McDonald Ltd.*, une banque commerciale affiliée à *Morguard*. Le 30 juillet 1975, le Parlement octroyait une charte créant la Banque commerciale et industrielle du Canada. En 1981, le nom de la banque changea pour celui de la Banque commerciale du Canada, nom qu'elle garda jusqu'à sa liquidation.

La nouvelle banque ne devait pas concurrencer les grandes banques à charte pour constituer son actif; elle visait plutôt un marché d'entreprises de taille moyenne, soit des entreprises industrielles de création récente, constituées en société fermée et dirigées par leurs propriétaires. D'une façon générale, ce type de client n'a pas accès aux marchés des capitaux ou à d'autres sources de capital. Ces entreprises ont habituellement besoin d'une marge de crédit pour les dépenses d'exploitation et d'un prêt à terme pour financer l'acquisition d'immobilisations, soit des besoins financiers variant entre 500 000 et 10 millions de dollars. La banque comptait recruter des clients de cette catégorie dans les secteurs de l'immobilier, du commerce de gros et de l'énergie.

D'après le projet original, la BCC ne devait pas s'occuper des consommateurs, mais recueillir des dépôts monétaires de gros sur le marché. Cette stratégie entraînait certes des frais de financement plus élevés, mais on prévoyait réaliser des économies en éliminant la nécessité de maintenir un réseau étendu de succursales pour recueillir des dépôts des consommateurs. Cette façon de procéder était bien répandue aux États-Unis et, au Canada, la Banque mercantile suivait déjà une stratégie semblable.

Les prêts consentis aux entreprises de taille moyenne seraient nécessairement assortis de taux d'intérêt plus élevés, par rapport au taux préférentiel, que ne le seraient les prêts plus importants consentis aux grandes sociétés. Dans bien des cas, les activités de prêt devaient comprendre également, en plus des paiements d'intérêt, des honoraires attribuables au temps consommé par les agents de crédit pour adapter et structurer le prêt selon les besoins de l'emprunteur.

La BCC prévoyait offrir les services d'une banque d'investissement. Il s'agit d'activités bancaires qui produisent des revenus d'honoraires en plus des revenus d'intérêt. Ces revenus seraient attribuables à son rôle comme intermédiaire financier, c'est-à-dire qu'elle créerait des titres financiers et recruterait des investisseurs pour acheter ces titres. Ainsi, pour la nouvelle banque, le rôle de conseiller financier exercé auprès de ses clients serait beaucoup plus important que celui qu'exercent habituellement les banques existantes.

D'après le projet original, la BCC devait recruter des agents de crédit doués d'un fort esprit d'entreprise qui s'intéresseraient au segment du marché visé par la banque. Ils devaient connaître le fonctionnement d'une entreprise, comprendre les hommes d'affaires et avoir de la facilité à entretenir de bons rapports avec eux et être en mesure de répondre rapidement à des demandes de prêts cadrant avec les services particuliers exigés par ce segment du marché.

En principe, la banque ne devait compter qu'un petit nombre d'actionnaires. La banque fonctionnerait comme une société fermée et les actionnaires seraient recrutés parmi les grands investisseurs, c'est-à-dire les institutions financières, les caisses de retraite et certaines personnes prospères et bien connues dans la région. La banque devait se lier étroitement à ces actionnaires et compter sur eux pour le marketing de ses activités.

Ces grandes orientations, à savoir que la banque serait axée sur les entreprises, offrirait des services spécialisés, n'offirait pas de services bancaires aux consommateurs, recueillerait des prêts importants sur le marché monétaire et se doterait d'une gestion énergique et ouverte aux besoins des entreprises oeuvrant dans les régions où elle s'établirait, ont été divulguées lors des audiences de la Chambre des communes et du Sénat sur le projet de loi privé. En 1973, les promoteurs retenaient les services d'économistes, de banquiers ou d'anciens banquiers et de William Scott, un ancien inspecteur général des banques qui avait pris sa retraite en 1972, pour participer à l'élaboration du projet et à le présenter aux diverses autorités chargées de l'avaliser.

Parmi les déclarations des requérants devant la Chambre des communes, soulignons celle du président provisoire de la BCC selon lequel « il est évident que nous voulons établir une banque d'envergure nationale, dotée de succursales dans chacune des provinces, et que nous aurons aussi des activités sur le marché international ». D'après les requérants, ils voulaient ainsi donner suite aux incitations du ministère des Finances, de la Banque du Canada et du BIGB qui favorisaient l'établissement de nouvelles banques au Canada. Si les fondateurs voulaient établir une banque d'envergure nationale et internationale, c'est qu'ils reconnaissaient les risques de la concentration régionale, à la fois sur le plan de la qualité des prêts et celui de l'accès au marché monétaire. La nouvelle banque adopterait une stratégie vigoureuse, réduirait le plus possible ses frais généraux, serait axée sur les besoins des petites entreprises et ne s'engagerait pas dans une concurrence directe avec les grandes banques. Les activités de prêt de la nouvelle banque furent décrites en détail par le premier président : « Je crois que, dans la mesure où nous aurons un volume plus important de prêts d'une certaine catégorie, nous serons exposés à de plus grands risques mais nous pourrons encaisser de plus grands profits, de sorte que notre ratio risques-profits sera bien équilibré ». D'après lui, les grandes banques existantes sont d'abord intéressées à prêter selon la cote de solvabilité de l'emprunteur ou les clauses restrictives qu'elles peuvent lui imposer, alors que la BCC voulait s'engager dans des activités de prêt plus risquées en faveur d'emprunteurs qui ne pourraient pas accepter les

clauses restrictives des grandes banques et que, en conséquence, la BCC compterait plutôt sur les garanties de prêt. A cause de cela, la BCC devait, d'après le projet, avoir un rendement supérieur à celui des banques existantes. Le président de la nouvelle banque, Bill McDonald, révélait devant le comité sénatorial des banques et du commerce le projet « d'acheter des dépôts » sur le marché monétaire.

L'inspecteur général des banques a déclaré devant le comité de la Chambre des communes et le comité du sénat qu'il ne s'opposait pas aux projets de la BCC. Les requérants n'ont pas perdu courage lorsque le président d'un des comités observa qu'environ 160 banques à charte avaient été créées au Canada et que la plupart d'entre elles avaient fait faillite ou avaient fusionné ou avaient été rescapées autrement par d'autres banques, de sorte que, « aujourd'hui, nous nous retrouvons devant des survivants ». Au cours des débats du Sénat, les activités prévues de la banque étaient décrites comme très particulières en ce sens qu'elle s'engageait dans des activités dont elle reconnaissait le caractère risqué. On a même félicité les fondateurs de la banque de leur courage. Dans une déclaration devant la Chambre, le parrain du projet de loi disait que la BCC allait axer ses services sur les entreprises sans offrir toute la gamme des services bancaires. Le projet de loi privé fut adopté dans un délai très court, la sanction royale étant accordée dix semaines après la date de dépôt du projet, en 1975.

C. Organisation de la BCC

D'après la charte, le siège social de la banque devait être situé à Vancouver, mais, avant que la banque n'obtienne le permis d'exercer des activités bancaires, on s'est rendu compte que l'économie de l'Alberta était beaucoup plus dynamique que celle de la Colombie-Britannique et qu'il y aurait d'autres avantages à situer le siège social dans un endroit plus central. La loi spéciale fut donc modifiée et l'établissement du siège social à Edmonton fut autorisé.

Les administrateurs provisoires de la banque étaient MM. J.T. DesBrisay, c.r., G.H. Eaton, A.V. Hudon, W.H.T. McDonald, W.E.Scott et G.H. Walker. Howard Eaton devenait le premier chef de la direction de la banque.

M. Howard Eaton avait été à l'emploi de la *Bank of America*, dans la division des affaires internationales, et avait travaillé à l'étranger pendant deux ans. Il avait travaillé ensuite pour une société d'investissements de Vancouver et avait exercé les fonctions de gérant des opérations sur le marché monétaire pendant deux ans. Entre le mois

d'août 1969 et le mois de janvier 1974, il fut vice-président à la direction de la Banque de la Colombie-Britannique et occupa des postes analogues dans diverses filiales de cette banque. Tout juste avant de passer à la BCC, il était président et chef de la direction d'une société financière de Vancouver. M. Eaton avait joué un très grand rôle dans la promotion de la stratégie de la BCC. M. J.T. DesBrisay, l'un des premiers directeurs, était frappé par ses talents d'organisateur.

> Il n'y a absolument pas de doute que M. Howard Eaton était très impressionnant. Il s'exprimait très bien et avait une grande confiance en ses moyens. Il avait de l'expérience et, les premiers jours d'activité de la banque, ses talents de gestionnaire étaient très évidents. Il était un grand réalisateur; il maîtrisait tout et nous croyions que nous avions trouvé un gagnant, et c'était sans doute vrai.

Le capital autorisé de la banque était de 40 millions de dollars (l'action avait une valeur au pair de 10 $). Le capital souscrit s'élevait à 22 millions de dollars et était versé entre le 17 juin 1976 et le 1er juin 1978. Les actions ont été émises au prix de 11 $ chacune. Le 17 juin 1976, la banque obtenait le permis d'exercer des activités bancaires. A la fin de la première année financière, la BCC avait doté les postes de chef de direction, de gérant général, de vice-président de chacun des bureaux régionaux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, et de l'Est du Canada, ainsi que les postes de vice-président des opérations internationales et des opérations d'investissement. La direction de la banque avait également nommé des vice-présidents adjoints à la gestion de l'actif et du passif, du crédit et des opérations de change. On avait aussi nommé des directeurs dans le service de comptabilité et dans le service du contrôleur.

D. L'expansion économique dans l'Ouest et la croissance de la BCC

La banque connut une croissance rapide au cours de ses premières années d'existence comme en font foi les données financières sommaires contenues dans le tableau C-1.

La première vague de croissance de la BCC et de la Norbanque (voir le chapitre cinq du présent rapport) a été alimentée par l'essor économique qu'ont connu les provinces de l'Ouest sous l'impulsion du secteur énergétique de l'Alberta. Les prévisions d'investissements considérables dans l'Ouest étaient de plus en plus optimistes au milieu des années 1970.

En février 1975, le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement du Canada avaient signé un accord qui devait permettre le financement du premier mégaprojet énergétique en Alberta, le projet Syncrude. Les

Tableau C-1

Données financières sommaires de la BCC, 1977 - 1982

(en millions de dollars)

	1976-7*	1978	1979	1980	1981	1982
Actif total	113,3	249,2	504,7	863,6	1475,3	1995,5
Total des prêts	91,59	202	430,8	746,8	1309,7	1711,3
Dépôts	91,8	218,3	458,7	763,9	1348,4	1817,4
Total du capital et des réserves (*incluant les surplus*)	16,44	23,3	26,0	55,7	75,5	83,6
Revenu net	0,279	0,9	2,9	5,6	9,9	8,5

* Note : Le premier exercice financier a pris fin le 31 octobre 1977.

analystes prévoyaient que le projet engendrerait des revenus de 2,5 milliards de dollars pendant la construction et de 34 milliards de dollars sur les 25 ans d'exploitation. A la fin de l'année 1974, la province avait dépensé 41,5 millions de dollars pour le projet Syncrude, alors que, au cours de la même période, le secteur privé avait investi 9 millions de dollars en immobilisations et prévoyait des dépenses supplémentaires de 19 millions de dollars avant la fin de 1976.

Le lancement du projet Syncrude a fait époque dans l'histoire du secteur énergétique en Alberta. Quatre autres usines analogues devaient être construites avant 1991, dans le sillage des projections de la demande établies par l'Office national de l'Énergie dans son rapport de 1978 sur les besoins et approvisionnements de pétrole au Canada et par l'*Alberta Energy Resources Conservation Board* dans son rapport de 1975 sur la requête de l'*Alberta Gas Ethylene Company Ltd.*

Ces projets suscitèrent une activité intense pour les entreprises plus petites des secteurs du pétrole, de la construction et du commerce. Comme elles n'avaient pas accès au marché des capitaux, ces petites entreprises finançaient leur exploitation au moyen de prêts à court terme remboursables sur demande. En 1980, ces entreprises se multipliaient à un rythme accéléré, mais ce rythme était conforme aux prévisions de la demande établies par les organismes publics et le secteur privé, ainsi qu'aux perspectives économiques. Au cours de notre enquête, nous avons entendu des experts déclarer que, jusqu'en 1981, aucun homme d'affaires prudent de l'Alberta n'aurait prévu l'ampleur du ralentissement économique qui s'est produit en 1982. Il faut bien tenir compte de tous ces éléments lorsqu'on s'apprête à évaluer les interventions des agents économiques en Alberta, notamment des

banquiers, et la crise économique qui a frappé la région à compter de 1982. Au cours de la même période, la valeur des actifs immobiliers a connu un essor sans précédent en Alberta. Ainsi, dans la région de Cold Lake, la valeur de certains actifs immobiliers s'est multipliée par 240 entre 1977 et 1980. Dans le centre de Calgary, certaines propriétés commerciales enregistraient une plus-value de 6 pour 100 par mois.

La croissance fulgurante de l'économie de l'Alberta alimentait la croissance rapide de la BCC, qui se traduisait à la fois dans le bilan et dans l'état des revenus et dépenses. Le portefeuille de prêts prenait rapidement de l'ampleur, à mesure que les activités de prêt, commencées à Edmonton en 1976, s'étendaient à Vancouver. En octobre 1977, la banque avait créé une division des investissements. Celle-ci a favorisé la création de *CCIB Mortgage Investment Corporation*, une société mise sur pied sous le régime de la Loi sur les compagnies de prêt et réglementée par le Département des assurances du Canada. La principale activité de *CCIB MIC* était le prêt garanti par une hypothèque sur une propriété résidentielle. Cette société était gérée sous contrat par la BCC qui détenait également une participation minoritaire d'un peu plus de 5 pour 100 du capital versé de 2[illegible] millions de dollars.

La BCC ouvrait une succursale à Calgary et à Toronto en 1977 et à Halifax en 1978. En 1979, elle disposait d'une succursale à Saskatoon et d'une autre à Los Angeles, en Californie (l'agence de L.A.). Cette dernière était exploitée en vertu d'un permis autorisant la banque à établir une agence qui pourrait accorder des prêts mais ne pourrait pas recevoir de dépôts. D'après les représentants de la banque, l'entrée de celle-ci dans le marché des prêts aux États-Unis s'inscrivait dans une « stratégie prudente », car la banque déplaçait ainsi l'accent de ses activités internationales en réduisant la proportion de ses prêts aux États étrangers.

En 1980, la banque ouvrait une succursale à Montréal et à Regina et, l'année suivante, à Dallas (Texas) et à Willowdale (Ontario). Suivirent, en 1982, les succursales de San Francisco, de Denver et de Saint John's (Terre-Neuve). Malgré la dissimination géographique de ses opérations, la plus grande partie des prêts consentis par la banque était toujours concentrée en Alberta et en Colombie-Britannique. Le taux de concentration des prêts dans ces deux provinces avait néanmoins connu une baisse importante, passant de 91 pour 100 à la fin de l'exercice de 1977 à 53 pour 100 à la fin de 1981.

La BCC continuait à ouvrir des entreprises connexes. En 1980, toujours à l'instigation de la division des investissements, elle parrainait

Cancom Equity Fund, une société en commandite fondée en vertu des lois de l'Alberta, dont le capital-actions s'élevait à 22,5 millions de dollars. La BCC ne détenait qu'une participation de 6,7 pour 100 dans *Cancom*, le reste du capital-actions étant détenu surtout par des actionnaires de la banque. *Cancom* s'est doté de ses propres cadres de gestion et s'occupait de réunir des capitaux spéculatifs pour financer ses prêts. En 1981, la division des investissements mettait sur pied une fiducie sous le nom de *CCB REIT* dont le capital-actions s'élevait à 30 millions de dollars. La banque retenait un intérêt de 5,6% sur la fiducie. Comme *CCB MIC*, *CCB REIT* était gérée sous contrat par la BCC.

En 1980, le capital-actions de la banque augmentait de 25,6 millions de dollars, à la suite de la levée d'options par les premiers actionnaires (3,6 millions de $) et d'une émission de droits de souscription (22 millions de $). Une fois les frais défalqués, le capital souscrit et versé de la banque s'élevait à 46,3 millions de dollars.

En 1981, l'état de l'économie commençait à susciter des inquiétudes, notamment au sujet du taux d'inflation qui se maintenait au-dessus de 10 pour 100, des taux d'intérêt élevés et de l'incertitude au sujet des ententes fédérales-provinciales sur l'énergie. Les administrateurs commençaient à mesurer les conséquences éventuelles de ces inquiétudes et les réserves que certains entretenaient au sujet de Howard Eaton en évaluant les succès que la banque connaissait après ses cinq premières années d'existence. La banque comptait maintenant onze succursales, son actif était passé de 113 millions en 1977 à 1,5 milliard de dollars en 1981 et, à 17,4 millions, le profit avant impôt enregistré en 1981 était très acceptable. Émises au prix de 11 dollars, les actions de la BCC se vendaient 28,50 dollars en mai 1981 et, l'année suivante, la banque ne pouvait que se féliciter de la cote de solvabilité que lui accordaient les deux principaux organismes de crédit du Canada.

E. Gestion et procédures internes de la BCC

1. Procédures et contrôle internes du crédit

Au cours des premières années de croissance, la BCC a mis au point et modifié son système interne de vérification. Comme on peut s'y attendre dans une nouvelle banque, les procédures internes de contrôle laissaient à désirer au début. A ce sujet, on a relevé deux problèmes principaux : (1) la banque n'avait pas d'inspecteurs parmi son personnel; et (2) la banque n'avait pas rédigé de manuels de procédures pour orienter et former le personnel.

Pour régler le premier problème, la BCC a retenu la firme de vérification Coopers & Lybrand à titre d'inspecteurs internes. Ces inspecteurs vérifiaient la conformité aux procédures de la banque, mais n'examinaient ni ne vérifiaient aucune décision dans le domaine du crédit. Cette fonction a été conférée au service du crédit du siège social en 1980. Conformément à une décision prise l'année précédente, la banque établissait un service interne d'inspection qui assuma progressivement cette fonction.

À la fin de l'exercice 1980, les vérificateurs externes, tout en exprimant leur inquiétude au sujet des lacunes observées dans les manuels et les procédures internes, se déclaraient d'avis que l'inspection interne avait fait des progrès et que la supervision des activités de crédit était bonne. À la fin de l'exercice 1982, les vérificateurs externes déclaraient que le service d'inspection interne de la banque avait fait de tels progrès que les vérificateurs pouvaient se fier aux travaux de ce service pour faire la vérification de fin d'exercice.

Dans sa forme définitive, le système de contrôle interne de la banque se composait de deux services, soit le service d'inspection et le service du crédit du siège social. Le premier devait assurer la conformité aux politiques et procédures de la banque. Il n'avait pas à se prononcer sur les intérêts capitalisés et la comptabilisation des intérêts courus, ni à avaliser les décisions de crédit prises dans les succursales. En fait, il n'y a que deux banques de l'annexe A dont le service d'inspection a des fonctions analogues à une validation des décisions de crédit.

Le service de crédit du siège social examinait, tous les six mois, un échantillon aléatoire de décisions de crédit prises par les comités régionaux de crédit. Il recevait également une copie de tous les nouveaux contrats de prêt autorisés par les bureaux régionaux de crédit. Ces contrats étaient examinés pour vérifier leur conformité aux politiques et aux normes établies par la banque.

La direction de la BCC a pris à la longue la forme suivante. Un vice-président à la direction, opérations de crédit au Canada, était chargé de toutes les opérations de crédit dans ce pays. C'est de lui que relevaient l'autorisation des demandes de prêt au Canada, la gestion des crédits spéciaux et la supervision générale du portefeuille de prêts canadiens. Un groupe des crédits spéciaux fut établi sous l'autorité d'un vice-président principal, dont la première responsabilité était la supervision étroite des prêts importants qui suscitaient une certaine inquiétude. Un vice-président était également nommé dans chacune des

régions et ces trois gestionnaires supérieurs relevaient directement du vice-président principal, opérations bancaires au Canada.

Le vice-président à la direction et le chef de la direction étaient responsables des dépôts et des opérations générales de la banque. Les autres directeurs comprenaient le vice-président principal, trésorerie et marché monétaire, le vice-président, services corporatifs et le contrôleur.

Aux États-Unis, la BCC avait nommé un vice-président à la direction et mandataire de la division américaine (Robert Heisz). Ce dernier relevait directement du président et chef de la direction. Du vice-président à la direction (É.-U.) relevait le président et chef de direction de la *Westlands Bank*, (Linwood Boynton). Ce dernier avait la responsabilité d'approuver les demandes de prêt émanant des États-Unis de façon analogue au vice-président à la direction, opérations de crédit au Canada. Relevaient du vice-président à la direction (É.-U.) le service de crédit américain et la division des crédits spéciaux aux États-Unis. Les bureaux régionaux rattachés à l'agence de L.A. (Nord de la Californie, Sud de la Californie, Région des Rocheuses) relevaient également du vice-président à la direction (É.-U.).

La banque possédait sept bureaux de prêt au Canada, dont trois étaient petits et devaient présenter les demandes de prêt au siège social pour qu'elles soient approuvées. Dans les quatre bureaux plus importants, le service du crédit du siège social avait nommé un représentant qui relevait du service du crédit au Canada. Ce représentant était un des membres d'un comité régional de crédit. Il avait le droit de veto sur toute demande. La limite de crédit autorisée pour une région variait de 3 millions à 3,5 millions de dollars. Les demandes d'un même emprunteur qui dépassaient ce montant devaient être transmises au siège social avec la recommandation pertinente du comité. Les agents de crédit du siège social procédaient à une autre évaluation de la demande avant que celle-ci ne soit approuvée. Le personnel du siège social était lui aussi assujeti à une limite de crédit. David Smith, vice-président à la direction, pouvait autoriser un prêt jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars. Si le prêt demandé dépassait ce montant, la demande était transmise au comité de crédit du conseil d'administration. Il incombait à ce comité d'étudier toutes les demandes de 10 millions de dollars ou plus et de présenter une recommandation au conseil. C'est le conseil qui approuvait ces demandes.

La gestion et la surveillance courantes des comptes s'exerçaient à divers niveaux. C'est au groupe qui avait autorisé le prêt que revenait la

responsabilité de la gestion quotidienne du compte. Il suivait la situation financière de l'entreprise en question grâce à des états financiers mensuels ou trimestriels et surveillait chaque mois les garanties, les comptes des fournisseurs et les stocks. Il devait aussi visiter périodiquement les installations de l'entreprise emprunteuse.

Dans chaque bureau de prêt, une section de services de crédit s'occupait des fonctions administratives. C'est cette section de services qui voyait à ce que chaque emprunteur fournisse tous les renseignements courants dont on avait besoin. Si elle relevait une anomalie, elle émettait un « rapport d'irrégularité », ce qui portait la question à l'attention du vice-président régional et, ultimement, du siège social pour certains prêts.

De plus, on dressait une « liste de cas critiques » qui comprenait tous les comptes dont la cote, selon le système de classification de la banque, avait été ramenée de trois à quatre. Lorsque la cote du compte était ramenée à cinq ou à six, le compte faisait l'objet d'un rapport *MARGUN* (consulter le glossaire du rapport pour définition), qui indiquait que le respect des conditions de prêt laissait à désirer.

Chaque prêt devait être examiné une fois par année par l'autorité compétente. Si le montant du prêt dépassait la limite autorisée pour le comité de crédit de la région, l'examen annuel se faisait au siège social.

Le rapport *MARGUN* donnait une vue d'ensemble du compte à la fin de chaque mois. Ces rapports étaient acheminés au comité de crédit de la région, qui l'étudiait et le transmettait en même temps que ses observations au vice-président du crédit au siège social. S'il n'y avait pas de comité de crédit dans la région, le rapport était acheminé directement au vice-président du crédit au siège social. Les renseignements contenus dans ces rapports étaient regroupés au siège social avant d'être présentés au conseil d'administration et à la direction de la banque.

La direction de la banque se réunissait une fois par semaine. De plus, le président et chef de la direction visitait souvent les directeurs du crédit au Canada afin de mieux comprendre l'évolution de divers comptes qui figuraient sur les derniers rapports *MARGUN*.

2. Administrateurs

M. Howard Eaton, qui avait été président et chef de la direction de la banque depuis sa fondation en 1976, fut nommé président du conseil

d'administration en 1981. M. Gerald McLaughlan, président et chef de la direction au moment de la liquidation de la banque, était entré à la banque en 1976 et avait gravi les échelons de la haute direction avant de devenir chef de direction en 1981 et président en 1982, poste qu'il occupait en 1983, au moment où M. Howard Eaton quittait la banque. M. Paul Britton Paine devenait membre du conseil en septembre 1983 et était élu président du conseil en novembre de la même année. Il occupa ce poste jusqu'au 1er septembre 1985.

Le conseil d'administration de la BCC a presque toujours compté environ 20 membres. Les administrateurs représentaient chacune des régions du Canada, la Californie, la Grande-Bretagne et la France et comprenaient des personnalités dont l'expérience professionnelle était à la fois variée et bien reconnue, notamment un ancien inspecteur général, un ancien solliciteur général de la Colombie-Britannique, un ancien premier ministre du Manitoba, un ancien sous-ministre chargé des services publics et du téléphone en Alberta, des directeurs d'une grande compagnie d'assurance-vie, un ancien président et chef de direction d'une grande institution financière, des administrateurs ou directeurs de banques d'investissement des États-Unis et de l'Europe, des administrateurs ou directeurs de grandes caisses de retraite ou de caisses d'économie, ainsi que des actionnaires majoritaires de sociétés ouvertes.

Deux événements ou caractéristiques ont marqué l'histoire du conseil d'administration de la BCC. En premier lieu, la majorité des administrateurs représentaient directement les principaux actionnaires, qui étaient au nombre de 12 environ en 1985. Voici la liste des actionnaires qui, au 1er novembre 1984, détenaient 3 % ou plus du capital émis :

La caisse fiduciaire de retraite de Air Canada

La caisse de retraite des employés de l'Alberta Government Telephone

M. Belkin

La caisse de retraite des enseignants de l'Alberta

La caisse de dépôt et de placement du Québec

La caisse fiduciaire de retraite des Chemins de fer nationaux du Canada

La Great West, compagnie d'assurance-vie

North West Trust Company

Paribas International

La caisse de retraite des enseignants du Manitoba

S.G. Warburg and Co. Ltd.

En deuxième lieu, suite à la démission de M. Howard Eaton en janvier 1983, il fut interdit au président du conseil de cumuler le poste de chef de direction. Ce changement visait à augmenter l'objectivité du conseil d'administration.

Les administrateurs avaient un rôle à jouer dans l'examen et l'approbation des prêts consentis par la banque. Voici les principales attributions du comité de prêt : approuver, au nom du conseil, les prêts qui dépassaient les limites autorisées pour la direction; examiner et recommander les politiques de prêt de la banque; examiner la composition des prêts de la banque, par secteur d'activité et par région; examiner les rapports d'irrégularité (où figuraient les comptes dont les conditions de prêt n'étaient pas respectées); examiner les comptes en souffrance ou dont le remboursement était nul ou partiel, les provisions pour pertes et les pertes sur prêts; examiner chaque année le système de crédit de la banque et s'assurer que, là où la prise de décision était déléguée, il existait des contrôles adéquats et que ces contrôles étaient appliqués. Tous les prêts demandés par un administrateur ou un emprunteur lié à un administrateur devaient également être approuvés par le conseil. Tout prêt dépassant 10 millions de dollars, ce qui représentait le montant maximal autorisé pour la direction, devait être approuvé par le comité de prêt du conseil. Tous les prêts de plus de 5 millions de dollars devaient être présentés au conseil sous forme de fiche sommaire où figuraient les principaux renseignements relatifs au prêt.

Avant chaque réunion, le comité de prêt recevait : les rapports *MARGUN;* les rapports sur les prêts non productifs et l'état prévisionnel des comptes de cette catégorie pour les trois mois à venir; une liste des prêts dont le remboursement n'était que partiel; une liste des intérêts en souffrance relatifs à ces prêts; un rapport sur la composition du portefeuille de prêts; un état de tous les prêts approuvés au cours du mois précédent; des rapports périodiques sur certains prêts importants en difficulté; et des rapports sur tout programme envisagé par la gestion pour appliquer une stratégie ou s'engager dans un nouveau domaine d'activités.

La documentation détaillée n'était pas remise à tous les membres du conseil, mais présentée sous forme de sommaire. Le chef de direction recevait tous les documents remis au comité de prêt et, de plus, un sommaire des rapports *MARGUN.*

Le 26 mai 1977, le conseil établissait un comité de vérification et approuvait son mandat. Voici les attributions du comité de vérification :

a) Examiner en détail les états financiers, la structure de contrôle et les procédures de la banque et présenter un rapport au conseil.

b) Examiner avec la direction les résultats des visites périodiques de l'inspecteur général. Rencontrer, au moins tous les six mois, les vérificateurs externes pour examiner les procédures de contrôle de la banque.

c) Veiller à l'application du programme d'inspection interne de la banque.

d) Discuter de tous les résultats avec le chef de direction.

Le comité devait s'assurer que les politiques et lignes directrices, les rapports et les pratiques de la banque en matière de comptabilité et de contrôle financier étaient conformes aux dispositions de la *Loi sur les banques*, aux limites prescrites par règlement et aux exigences comptables et fiscales. Dans l'exécution de ses fonctions, le comité de vérification de la BCC rencontrait régulièrement l'inspecteur en chef pour discuter des rapports trimestriels d'inspection rédigés par ce dernier, notamment des changements de cote et des tendances observées. Il s'occupait du suivi de tous les rapports défavorables avec la direction. Les membres du comité de vérification rencontraient, au moins tous les six mois, les vérificateurs externes qui recevaient l'avis de convocation ainsi que le procès-verbal de toutes les réunions du comité. Le comité examinait tout autre document de la direction relatif aux états financiers et discutait avec celle-ci des résultats des visites de l'Inspecteur général des banques.

F. Émergence des premières difficultés dans les opérations canadiennes de la BCC

C'est en 1982 que surgirent les premières difficultés à la BCC. Elle enregistrait régulièrement un bénéfice depuis 1977, mais voilà que l'économie de l'Ouest, où le portefeuille de la BCC était concentré (tableau C-2), commençait à s'effondrer. On assista d'abord à une baisse des dépenses pour l'exploration et la mise en valeur des réserves pétrolières en Alberta. La valeur des propriétés foncières enregistra une chute dramatique. Le taux de chômage se mit à monter et l'émigration

Tableau C-2

Banque commerciale du Canada
Répartition géographique des prêts
selon les autorisations en fin d'exercice
(en pourcentage)

	Au 30 septembre					Juillet 1985
Canada	1980	1981	1982	1983	1984	
Colombie-Britannique	14,8	16,2	15,5	14,1	13,7	13,2
Alberta	51,0	41,8	37,7	36,5	31,0	30,9
Saskatchewan/Manitoba	2,9	5,4	4,7	4,4	1,5	1,3
Ontario	12,2	13,1	12,5	11,3	10,3	12,7
Québec	0,9	4,1	3,8	3,8	3,3	3,0
Provinces de l'Atlantique	3,4	1,6	1,7	2,2	2,3	2,6
Total : Canada	85,2	82,2	75,9	72,3	62,1	63,7
À l'étranger						
États-Unis	10,1	15,4	22,9	26,7	37,2	35,6
Autres prêt consentis à l'étranger	4,7	2,4	1,2	1,0	0,7	0,7
Total :	14,8	17,8	24,1	27,7	37,9	36,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

s'amplifia de façon marquée. Le marché des biens et services s'effondra, entraînant la faillite d'un grand nombre d'entreprises intermédiaires. Les entreprises de l'Alberta et de la Colombie-Britannique s'étaient habituées à un taux élevé d'endettement en se fondant sur une croissance soutenue de l'économie et des prix. D'après les prévisions, la récession ne devait durer que six ou huit mois; en fait, elle dura trente mois et un grand nombre d'entreprises s'écroulèrent sous le poids de l'endettement et de leurs frais généraux. Ce phénomène n'épargna pas les clients de la BCC. Bien au contraire, étant donné leur concentration dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'immobilier, les emprunteurs de la BCC ont probablement été plus durement frappés que tout échantillon représentatif des entreprises de l'Alberta.

La BCC n'a pas été la seule banque à subir les contrecoups de la récession en Alberta et en Colombie-Britannique. Au cours des audiences, les représentants des grandes banques canadiennes qui avaient des activités dans l'Ouest ont déclaré que ces banques avaient aussi subi des pertes importantes dans la région au début des années 1980. D'autres témoins ont affirmé que la récession avait eu des effets néfastes sur l'ensemble du système financier.

Comme il ressort des tableaux C-3 et C-4 ci-après, c'est surtout en Colombie-Britannique et en Alberta que la BCC enregistrait des pertes sur prêts et une montée des prêts non productifs.

De plus, la concentration des prêts dans les secteurs de l'énergie et de l'immobilier était excessive. Ce problème avait été relevé avant 1980 et, le 1er février 1981, la banque établissait de nouvelles lignes directrices selon lesquelles les prêts dans le secteur immobilier ne devaient pas dépasser 40 pour 100 du portefeuille total et ceux du secteur de l'énergie 25 pour 100 du portefeuille. De nouvelles limites furent appliquées au financement de projets. Lors de la révision des lignes directrices en mai 1982, la proportion autorisée de prêts dans le secteur immobilier fut réduite à 37 pour 100. La proportion autorisée de prêts à terme reliés au secteur immobilier fut réduite de 35 pour 100 à 28 pour 100 du portefeuille total. La plupart des prêts pour la construction et le financement de projets étaient sujets à des restrictions. Le taux de concentration des prêts dans les secteurs de l'énergie et de l'immobilier fut réduit, tout comme le total des prêts autorisés en Colombie-Britannique et en Alberta.

Ces réductions furent effectuées pendant que M. Howard Eaton dirigeait la banque. Ce dernier décrétait que, à compter du 27 avril 1982, la banque fonctionnerait en situation d'urgence. Il informait le conseil que « ce nouveau mode de fonctionnement était dicté par la

Tableau C-3

Répartition géographique des pertes sur prêts
(en milliers de dollars)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Canada								
Colombie-Britannique	250	72	977	600	(1,129)	2,222	1,412	5,303
Alberta	—	314	23	127	170	1,314	8,621	10,213
Saskatchewan/Manitoba	—	—	—	—	—	630	120	—
Ontario	—	—	200	800	753	1,173	2,029	1,995
Québec	—	—	—	800	2,444	55	401	
Provinces de l'Atlantique	—	—	—	650	710	(187)	(90)	125
Total : Canada	250	386	1,200	2,177	1,304	7,596	12,147	18,037
États-Unis								
Californie	—	—	—	—	600	1,090	1,731	2,003
Texas	—	—	—	—	—	—	—	—
Colorado	—	—	—	—	—	2,176	629	5,143
Total : États-Unis	—	—	—	—	600	3,266	2,360	7,146
Autres pays	—	—	—	—	—	—	—	—
Total des pertes de la banque	250	386	1,200	2,177	1,904	10,862	14,507	25,183

(Source : Pièce 78, vol. 1, p. 188)

Tableau C-4

Banque commerciale du Canada
Répartition géographique des prêts non productifs*
(en millions de dollars)

	au 31 octobre								au 31 janvier		au 1er mai**	
	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1985	%
Canada												
Colombie-Britannique	1,3	10,3	14,2	18,1	14,5	12,1	27,5	14,1	25,4	10,5	42,6	11,9
Alberta	2,5	19,9	37,8	48,1	40,7	34,1	71,6	36,9	98,5	40,9	143,4	40,1
Autres provinces	4,5	35,7	5,3	6,7	27,3	22,8	8,5	4,4	15,8	6,6	32,8	9,2
Total : Canada	8,3	65,9	57,3	72,9	82,5	69,0	107,6	55,4	139,7	58,0	218,8	61,2
Total : États-Unis	4,3	34,1	21,3	27,1	37,0	31,0	86,6	44,6	101,2	42,0	139,0	38,8
Total	12,6	100,0	78,6	100,0	119,5	100,0	194,2	100,0	240,9	100,0	357,8	100,0
En pourcentage de l'actif admissible	0,89%		4,19%		5,91%		7,93%		9,55%		13,64%	

* Le calcul des prêts non productifs se fait après déduction des provisions pour pertes.
** Après les mesures d'aide
(Source : Pièce 78, vol. 1, p. 190)

dégradation marquée de l'économie canadienne, la modification profonde des activités bancaires au Canada et la non-réalisation des résultats prévus pour presque toutes les activités financières de la BCC ».

La direction de la banque ne semblait pas très bien comprendre la dégradation du rendement de la BCC. M. Gerald McLaughlan exposait à M. Howard Eaton, dans une lettre datée du mois de juillet 1982, les raisons qui, à son avis, avaient provoqué une croissance dévastatrice des prêts non productifs de la banque. Voici les conclusions que tirait M. G. McLaughlan :

1. *Le manque de surveillance systématique de l'environnement de la part de la haute direction.* Les consommateurs épargnaient au lieu de dépenser. La direction n'avait pas perçu les transformations profondes provoquées par la récession et la déflation. Par-dessus tout, la direction avait sous-estimé les désavantages concurrentiels des entreprises canadiennes de haute technologie et n'avait pas tenu compte des répercussions néfastes du PEN et du budget de novembre 1981.

2. *La concentration des prêts importants.* Le portefeuille de la BCC comptait un nombre excessif de prêts de 10 millions de dollars ou plus. En conséquence, même si les prêts non productifs sont peu nombreux, ils représentent néanmoins 10 pour 100 de l'actif total.

3. *Gestion des prêts.* La banque a eu de la difficulté à percevoir les intérêts dans une région où les normes de gestion des prêts n'étaient pas très rigoureuses.

4. *Méthodes traditionnelles de perception.* La banque avait adopté des méthodes traditionnelles pour s'occuper des prêts en difficulté, c'est-à-dire qu'elle laissait à l'emprunteur le soin de gérer son entreprise alors que celle-ci périclitait.

5. *Mauvaises décisions de crédit.* La banque avait sans aucun doute pris de mauvaises décisions en matière de crédit. Elle s'était intéressée activement au financement des entrepreneurs de forage, une des industries les plus cycliques de l'Amérique du Nord. Il s'agissait là d'une erreur de politique de crédit. La faiblesse de certains vice-présidents régionaux a aussi entraîné des problèmes en matière de crédit.

6. *Concentration dans l'immobilier.* En 1982, les prêts dans le secteur immobilier représentaient 67 pour 100 de l'ensemble des prêts non productifs.

7. *Marché de la BCC.* La banque visait une clientèle de taille moyenne à potentiel de croissance élevé. Ces clients se sont révélés fragiles dans une conjoncture économique difficile.

Le 31 janvier 1982, les prêts en difficulté de la BCC représentaient 4,1 pour 100 du portefeuille de prêts de la banque. Au cours des huit mois suivants, cette proportion quadruplait pour atteindre 16 pour 100 le 30 septembre 1982. Dans les divisions de la Colombie-Britannique et des Rocheuses, la proportion correspondante était de 26 pour 100. Les provisions pour pertes sont passées de 0,26 pour 100 du portefeuille en 1981 à 1,0 pour 100 en 1982. Les profits, qui avaient progressé de 77 pour 100 en 1981, baissaient de 14 pour 100 en 1982 et de 28 pour 100 lorsqu'on les exprime en profits avant impôts.

Les organismes de réglementation ont d'abord pris connaissance des difficultés de la BCC vers la fin de 1982 lorsque des représentants de la Banque du Canada ont appris, au cours d'une visite à la banque en septembre de cette année, que la BCC avait perdu une douzaine de déposants canadiens et plusieurs déposants américains et qu'un certain nombre de prêts étaient en difficulté, notamment des prêts dans l'industrie pétrolière. Le président, M. McLaughlan, s'inquiétait d'une perte de confiance qui pourrait entraîner une « ruée aux guichets ». En octobre de la même année, la Banque du Canada recevait des observations non officielles sur la santé précaire de la BCC. Le Gouverneur et certains directeurs de la Banque du Canada étaient avertis que ces observations ne sont jamais très précises, mais laissent entendre que la banque a un très grand nombre de prêts en difficulté dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie et que sa situation financière est plus précaire que ce que l'on pouvait croire. Ces observations étaient formulées dans une note de service interne tirée des dossiers du Bureau de l'inspecteur général des banques et déposée lors de l'enquête. A la fin de 1982, au moins un des administrateurs s'inquiétait des risques qui menaçaient la banque à cause de sa « croissance audacieuse » et que la croissance rapide de la BCC « s'était peut-être réalisée en partie en sacrifiant certains principes fondamentaux ». Voici ce qu'écrivait M. DesBrisay :

> Au cours de la dernière année, on nous a dit que certaines pratiques en matière de prêt laissaient à désirer dans la région de Vancouver et que nous avions des problèmes semblables au Québec et dans au moins une de nos succursales américaines. Nous avons entendu parler de gaspillage et d'inefficience au sujet de *Bancorp*. Nous connaissons la mauvaise gestion de *Cancom Equity Fund*. D'après ce que je comprends, *CCB Leasing* a été mal conçue.(traduction)

G. Howard Eaton, l'affaire des sociétés de fiducie et les premiers indices de perte de confiance dans la BCC

En 1980, diverses inquiétudes commençaient à se manifester au sujet de M. Howard Eaton, notamment de la part du conseil d'administration. On observait qu'il s'isolait de plus en plus du conseil. De plus, il avait déménagé aux États-Unis. Un des administrateurs, M. DesBrisay, entendit des rumeurs en 1979, selon lesquelles M. Eaton, d'après les plans à long terme de la banque, devait déménager en Californie pour superviser une expansion considérable de la banque dans cet État. Au cours de l'été 1980, M. Eaton a amené la banque à acheter une résidence dans la région de Los Angeles pour qu'il puisse partager son temps entre le Canada et les États-Unis. Cette résidence fut vendue par la suite et M. Eaton en achetait une autre avec l'aide financière de la banque à qui il cédait le titre de propriété au moyen d'un acte de fiducie. Dans l'esprit des administrateurs, qui discutaient entre eux de ces questions et demandaient des comptes à M. Eaton, il semblait y avoir un lien entre l'isolement du chef de la direction et l'expansion de la banque en Californie. Les administrateurs ont demandé des explications à M. Eaton, mais, au milieu de l'année 1981, ils n'estimaient pas que des mesures draconiennes s'imposaient, étant donné l'expansion de la banque aux États-Unis et les bons résultats des opérations au Canada. Une troisième source d'inquiétude apparut lorsque M. Eaton commença à investir lui-même dans le secteur financier. Ces activités l'occuperaient et pourraient même le placer en conflit d'intérêts avec la banque.

Au mois d'août 1982, M. Howard Eaton déclarait au conseil que lui-même, M. Leonard Rosenberg, un financier de Toronto, et d'autres personnes allaient mettre sur pied une organisation très complexe. Cette organisation ressemblait à une banque. M. Eaton proposait que cette organisation achète de la BCC les succursales américaines de cette dernière et que, en retour, la BCC investisse dans la nouvelle organisation. La nouvelle société devait avoir diverses autres filiales, notamment une société pétrolière, et devait avoir un capital-actions d'environ 100 millions de dollars. La plupart des membres du conseil ont été indignés en prenant connaissance de cette proposition. Ils en concluaient que, à ce moment-là, M. Eaton n'était plus intéressé à la banque, mais qu'il entendait poursuivre ses propres projets d'investissement.

L'association entre MM. Rosenberg et Eaton semble avoir commencé en 1982. Cette année-là, *Greymac Mortgage* détenait 10 pour 100 du capital-actions de la BCC. M. Rosenberg siégeait, à ce titre, au conseil depuis le mois d'avril 1982. Conformément à la politique du BIGB, il avait démissionné de son poste à la *Greymac Trust* lorsqu'il fut nommé membre du conseil de la BCC.

En octobre 1982, *Greymac Trust*, *Crown Trust* et d'autres entreprises associées à M. Rosenberg se portaient acquéreur de 30 pour 100 du capital-actions de la BCC. En octobre 1982, il démissionnait de son poste au conseil d'administration de la BCC. La direction de la BCC refusa de transférer le titre de propriété sur ce bloc d'actions acquis par le groupe de sociétés de fiducie car il excédait le plafond de 10 pour 100 imposé par la *Loi sur les banques*.

Ces événements n'étaient pas sans inquiéter le BIGB. Il estimait que les activités de placement de M. Eaton ne cadraient pas avec ses fonctions de chef de la direction d'une banque. Selon les termes mêmes utilisés par l'inspecteur général, M. Eaton « faisait preuve d'avarice » et « perdait de vue les grands principes d'un banquier ». Il s'inquiétait également de ce que M. Eaton ne consacrait pas tous ses efforts aux affaires de la banque et de ce qu'il demeurait une partie du temps en Californie. L'inspecteur général envoya à tous les administrateurs une lettre datée du 5 novembre 1982 dans laquelle il exprimait ses inquiétudes au sujet de M. Eaton. Sous l'effet des pressions exercées par le BIGB, les administrateurs donnèrent suite à leurs propres inquiétudes et entreprirent les démarches nécessaires pour remplacer M. Howard Eaton par un autre chef de la direction.

A sa réunion du 30 novembre 1982, le conseil décidait que les administrateurs demanderaient l'avis des actionnaires qu'ils représentaient et que la question serait mise à l'ordre du jour de la réunion de janvier 1983. L'étude du problème fut interrompue à cause de la saisie de *Crown Trust*, de *Seaway Trust* et de *Greymac Trust* par le gouvernement de l'Ontario le 7 janvier 1983. Cette intervention eut des répercussions immédiates sur la BCC. Même si la banque n'était pas étroitement liée à M. Rosenberg et que les rapports entre MM. Eaton et Rosenberg n'en étaient qu'à leur début, certaines rumeurs laissaient entendre que la BCC avait financé l'acquisition des sociétés de fiducie par M. Rosenberg. Ces rumeurs étaient absolument sans fondement. Il fut convenu que M. Eaton démissionnerait de son poste au conseil d'administration et que M. Gerald McLaughlan, qui était président et chef de l'exploitation, le remplacerait à titre de chef de la direction. Un communiqué de presse à cet effet fut publié le 25 janvier 1983.

L'affaire des sociétés de fiducie mit rapidement fin aux problèmes que posait la présence de M. Howard Eaton, mais, du point de vue de la banque, cela était arrivé à un moment inopportun. Lors d'une rencontre avec des représentants du BIGB des banques, le 18 novembre 1982, M. Eaton déclarait qu'il ne voyait pas qui pourrait lui succéder s'il remettait sa démission. Bien que M. Eaton et M. Bill McDonald, un

administrateur qui succéda à M. Eaton à titre de président du conseil, ne croyaient pas que la démission de ce dernier serait dans les meilleurs intérêts de la banque, M. McLaughlan fut forcé de prendre la relève comme chef de direction. A cette époque, celui-ci n'avait que 37 ans, mais il avait 15 ans d'expérience dans le milieu bancaire, principalement dans des postes subalternes. Il était entré à la BCC en 1976 et avait occupé successivement les postes de vice-président, Alberta et Saskatchewan, et de vice-président de la division canadienne.

L'effet immédiat de la saisie des sociétés de fiducie et de la démission de Eaton fut une perturbation des marchés monétaires. Pour faire taire les inquiétudes au sujet d'une perte de confiance dans la BCC et de la possibilité d'une « contagion » de tout le système financier canadien, le gouverneur, de concert avec le BIGB, publiait un communiqué de presse le 26 janvier 1983. Dans ce communiqué, il déclarait que la BCC était solvable et que la Banque du Canada lui fournirait, au besoin, toutes les liquidités nécessaires. Dans la soirée du 25 janvier 1983, des représentants du milieu bancaire s'adressaient directement au gouverneur pour l'informer des problèmes de la BCC et pour manifester leur inquiétude que la perturbation des marchés financiers ne s'amplifie à cause de cette situation. Comme elle a pour mandat de préserver la confiance dans le système financier canadien, la Banque du Canada, après consultation avec le BIGB, communiquait avec les représentants de la presse dans la même soirée : la Banque du Canada indiquait que la Banque commerciale du Canada était solvable et que la Banque du Canada lui fournirait, au besoin, toutes les liquidités nécessaires. Le communiqué de presse fut publié par la Banque du Canada le matin du 26 janvier 1983.

La Banque du Canada dépêcha son contrôleur au siège social de la BCC à Edmonton pour s'assurer que la Banque du Canada pourrait faire des avances extraordinaires, le cas échéant, et pour surveiller, sur une base quotidienne, les liquidités de la banque. Le 28 janvier, une entente fut signée par laquelle la Banque du Canada se portait garante de toute avance faite à la BCC.

À cause des répercussions possibles du problème de liquidités de la BCC sur le système financier, certaines banques à charte étudiaient divers moyens de fournir, sur demande, des avances à la BCC. Devant l'accueil favorable qu'avait reçu, de la part des grandes banques à charte, le projet d'un crédit spécial pour la BCC, la Banque du Canada convoquait, pour le 7 février 1983, une réunion de représentants de la Banque royale du Canada, de la Banque Toronto-Dominion, de la

Banque de Nouvelle-Écosse, de la Banque de Commerce canadienne impériale et de la Banque de Montréal (« les cinq banques à charte »). Au cours de cette réunion, l'inspecteur général déclarait de nouveau, aux représentants des cinq banques à charte, qu'il était convaincu que la Banque commerciale du Canada était solvable. Les cinq banques à charte convenaient d'établir un crédit spécial pour la BCC. Au cours de la rencontre, les cinq banques à charte ont demandé à la Banque du Canada de s'engager officiellement en faveur du fonds de liquidités. La Banque du Canada répondit que son rôle officiel de prêteur de dernier ressort devait suffire pour les cinq banques à charte et que, de plus, celles-ci ne devaient pas avoir plus de garanties que tout autre déposant.

De fait, la BCC n'a jamais fait d'emprunt de la Banque du Canada en vertu de l'accord de garantie de 1983. Elle a toutefois utilisé le crédit spécial consenti par les banques à charte. Toutes les sommes empruntées sur ce fonds étaient remboursées au 22 juin 1983 et le crédit spécial devint périmé. Le 17 octobre 1983, à la demande de la BCC, l'accord de garantie en faveur de la Banque du Canada fut résilié.

Juste avant que l'affaire Rosenberg-Eaton ne soit connue publiquement, les démarches entreprises par la banque concernant une émission d'actions privilégiées pour une valeur de 25 millions de dollars étaient arrivées au stade du prospectus préliminaire. Ces démarches furent abandonnées à la suite de l'affaire des sociétés de fiducie. Les actions acquises par les sociétés de fiducie, qui représentaient presque 30 pour 100 du capital-actions de la BCC, étaient omniprésentes sur le marché, ce qui créait d'énormes difficultés pour une nouvelle émission. Un peu partout, on perdait confiance dans la BCC. Des directeurs de la banque rendirent visite aux principaux déposants pour tenter de les convaincre de continuer à faire affaires avec elle. Certains déposants importants, comme le gouvernement de l'Ontario et Ontario Hydro, étaient perdus à jamais. En mars 1983, M. Gerald McLaughlan déclarait que, à cause de ces événements, la BCC devait offrir entre 15 et 25 points de base (100 points de base correspondent à 1 pour 100) de plus en intérêt sur ses dépôts. Ces frais supplémentaires n'ont jamais été éliminés. La réputation de la banque était entachée par une opinion largement répandue qui la liait au scandale des sociétés de fiducie, et cette tache ne s'est jamais effacée.

H. Poursuite des difficultés dans les opérations de la BCC au Canada

La BCC s'était engagée en 1980 - 1981 dans un vaste programme d'expansion afin de réduire la concentration de ses opérations dans les mêmes régions. Toutefois, à cause de la récession, la banque trouvait

peu de clients potentiels dans les nouvelles régions où elle s'établissait. De plus, les problèmes de liquidités découlant de l'affaire de sociétés de fiducie lui interdisaient de consentir de nouveaux prêts. Elle subissait donc des frais d'exploitation très lourds. En 1983, elle introduisait divers programmes de réduction des dépenses. Des réductions de personnel furent décrétées, de même qu'un gel des salaires. En janvier 1983, la banque introduisait la technique du budget à base zéro et fermait les succursales moins rentables. Le ratio des dépenses autres que d'intérêts à l'actif moyen augmentait en 1983, suite au programme d'expansion, mais diminuait en 1984.

La direction de la banque s'est aussi rendu compte que le principe des dépôts monétaires de gros sur lequel la BCC avait été fondée n'était plus réaliste. La banque établissait ses réserves à un niveau qui lui permettait de fonctionner pendant dix jours sans devoir recourir au marché monétaire. De plus, à compter du mois d'avril 1983, la BCC a tenté d'attirer des dépôts de consommateurs. La proportion de dépôts de ce type augmenta pour atteindre 4 pour 100 de tous les dépôts à la fin de 1983 et 25 pour 100 en 1985. La banque comptait 2 000 déposants en 1983 et 15 000 en 1985. Ce programme, évidemment, a fait augmenter les dépenses de la banque.

Au mois de mars 1983, la BCC présentait au BIGB une mise à jour de sa situation financière. A ce moment, elle payait une prime de 15 à 25 points de base sur ses dépôts, à cause de l'affaire Rosenberg. Elle avait mis fin à son programme d'expansion pour se dégager des problèmes de liquitité, et elle prévoyait que la croissance spectaculaire des dépenses autres que d'intérêts, conjuguée au rétrécissement de la marge d'intérêt, aurait des effets néfastes sur sa rentabilité. La concentration des prêts dans l'Ouest demeurait une source de difficultés. Le nombre de prêts non productifs ne pouvait pas être réduit de façon instantanée parce que les clients de la BCC, des entreprises de taille moyenne, n'avaient pas facilement accès au marché des capitaux et que leur seule source de fonds propres, les profits, subissait une forte érosion à cause de la récession. À cette époque, le marché de l'Alberta était tellement déprimé qu'il était impossible d'obtenir un prix convenable pour des éléments d'actif. Même si on était prêt à brader ces actifs, il était difficile de trouver des acheteurs. Le *DBRS* confirmait la cote des effets commerciaux de la BCC à r-1 (faible).

Le 30 juin 1983, M. McLaughlan resserra encore plus la politique de crédit de la banque en fixant un plafond de 10 millions de dollars pour chaque prêt et en limitant les types de prêts que l'on pouvait consentir dans le secteur immobilier. La proportion de prêts dans le

secteur immobilier était de 40 pour 100 du portefeuille à ce moment, mais ne diminuait pas parce que les prêts existants dans ce secteur n'étaient pas remboursés.

D'autres mesures furent prises par M. Gérald McLaughlan pour enrayer la crise. Ainsi, il renforça le groupe des crédits spéciaux pour mieux s'occuper des prêts en difficulté. Parmi les arrangements que ce groupe pouvait prendre, soulignons le transfert des prêts en difficulté du secteur immobilier à des entreprises spécialement créées qui avaient peu ou pas de capital-actions et que la banque aidait en finançant l'achat des garanties détenues par la banque. La banque prenait une participation dans l'entreprise et dans ses bénéfices éventuels.

Le nombre de prêts en difficulté a continué d'augmenter tout au cours de 1983. De 16 pour 100 du portefeuille au 30 septembre 1982, ils passaient à 17,88 pour 100 au 25 janvier 1983. Au cours de la même période, le nombre de ces prêts aux États-Unis augmentait de 60 pour 100. De plus, le nombre de prêts jugés « plus risqués que la moyenne » par la BCC atteignait 31,45 pour 100 du portefeuille au 25 janvier 1983, même si les prêts en difficulté ne représentaient que 17,88 pour 100 du portefeuille.

Tableau C-5

Indicateurs financiers de la BCC 1983 - 1984
(en milliers de dollars)

Indicateur financiers	1984	1983
Prêts	2 415,927	2 006,231
Réserves pour éventualités	16 596	23 947
Surplus d'apport	25 680	25 334
Bénéfices réinvestis	112	7 372
Revenus d'intérêt	284 128	221 587
Dépenses totales d'intérêts	256 883	191 419
Revenu net de l'exercice	804	6 505
Pertes sur prêts	25M	14,5M
Provision pour pertes sur prêts	14,8M	9M

Notes : *M = en millions de dollars*

Il ressort des indicateurs financiers donnés au tableau ci-dessus que les réserves pour éventualités ont diminué de 30 pour 100 en 1984. Ce compte sert à constituer des réserves pour les pertes imprévues sur prêts. Le lecteur non averti penserait peut-être que cette baisse indique que la situation financière de la banque s'était améliorée alors que c'était le contraire. Ce compte s'épuise à mesure que les pertes sur prêts augmentent, comme il ressort également du tableau et des états financiers. Sur l'avis des vérificateurs, la direction de la BCC demandait au Bureau de l'inspecteur général des banques l'autorisation d'augmenter le montant des réserves pour éventualités pour l'exercice 1984 en virant à ce compte une partie du surplus d'apport. Le BIGB refusa cette requête en alléguant que tout le capital de la banque sert de réserve pour les pertes sur prêts. De plus, le virement ne pouvait se faire parce que, d'après les principes comptables généralement reconnus, on ne peut pas enregistrer un déficit au compte des bénéfices réinvestis au moyen d'un virement. Ce compte ne peut enregistrer un déficit qu'à la suite de pertes d'exploitation. Au cours de l'année financière 1984, ce compte ne reflétait pas la situation réelle des pertes encourues ou appréhendées.

Les notes afférentes aux états financiers n'ont rien d'exceptionnel. Il y est déclaré que les prêts sont comptabilisés à leur montant en capital, moins les provisions spécifiques pour pertes prévues. L'intérêt couru sur les prêts cesse d'être comptabilisé lorsque l'intérêt ou le capital est impayé depuis quatre-vingt-dix jours sauf dans certains cas où le recouvrement du capital et de l'intérêt n'est pas mis en doute par la direction. Les pratiques appliquées à la détermination du capital d'un prêt (par exemple pour la capitalisation de l'intérêt) et à l'établissement d'une réserve (par exemple l'utilisation de valeurs de référence pour évaluer des garanties) n'ont pas à être divulgués dans les états financiers d'une banque et ne le sont pas dans les états financiers des grandes banques. La partie du présent rapport qui porte sur l'analyse décrit ces pratiques et les analyse en détail.

Le tableau C-6 montre la tendance à la baisse du revenu net entre 1982 et 1984.

En 1981, la banque enregistrait des revenus nets de 9,9 millions de dollars ce qui représentait une augmentation de 76,8 pour 100 sur l'année 1980. La première perte fut enregistrée en 1984 (avant le recouvrement de l'impôt sur le revenu).

La détérioration de l'actif de la BCC (pour la division canadienne et américaine) a été fulgurante après 1981, comme en témoigne le tableau C-7.

Tableau C-6

Tendances des revenus de la BBC, 1981 - 1984

Année	Revenu net	Changement en % du revenu net	Revenu avant impôts	Changement en % du rev. av. impôts
1981	9,9M	76,8%	17,4M	68,9%
1982	8,5M	(14,1%)	12,6M	(27,6%)
1983	6,5M	(23,7%)	8,2M	(34,9%)
1984	0,8M	(87,6%)	(6,9M)	(184,1%)

Tableau C-7

Qualité des actifs de la BCC, 1981 - 1985

Type de prêt	1981	1982	1983	1984	31 jan. 1985	30 av. 1985	31 juil. 1985
PED*	42M	298M	466M	574M	744M	691M	723M
PED en % du portefeuille	3,4	17,8	20,2	25,4	29,2	29,0	29,0
Prêts non productifs	13M	79M	120M	194M	255M	409M	434M
PNP en % du portefeuille	0,9	4,2	5,9	7,9	10,1	17,2	18,9
Pertes sur prêts (en millions)	1,9	10,9	14,5	25,2			
En % de l'actif admissible	0,13	0,58	0,72	1,03			
Hausse en %		465,2%	33%	74%			

* Prêts en difficulté. M = en millions de $.

I. Opérations en Californie et réglementation américaine

1. *Westlands Bank*

À la suite de l'analyse et de l'opinion favorable d'un consultant, la BCC prenait, en septembre 1981, une participation dans une banque de la Californie. Cette prise de participation de 39 pour 100 dans *Westlands Bank* s'inscrivait dans le projet initial de la BCC d'avoir des activités à l'extérieur du Canada. De l'avis de la direction, la Californie était un terrain propice à l'expansion à cause de l'analogie entre le milieu bancaire de cet État et celui du Canada, notamment le créneau perçu des services aux entreprises de taille moyenne. (Nous ne décrirons pas en détail la structure financière de *Westlands*, ni ses relations avec la société de portefeuille, car ces renseignements ne sont pas nécessaires pour comprendre ce placement).

La participation dans *Westlands* a été prise parce que l'agence de L.A. n'avait pas le droit de recevoir de dépôts; l'acquisition d'une banque américaine s'imposait donc pour que l'expansion dans ce marché puisse être assortie de l'offre d'une gamme complète de services. L'acquisition de *Westlands* fut recommandée dans une étude preparée par une firme de consultants engagée par M. Eaton. Cette étude fut présentée au conseil en novembre 1980. Suite à une vive discussion, il fut convenu en principe d'acquérir un intérêt de 39 pour 100 dans la banque avec suffisamment de bons de souscription pour assurer le contrôle à la BCC. Au départ, on ne souhaitait pas la consolidation des opérations avec celles de la BCC car même si *Westlands* était attrayante sous certains aspects y compris une facilité à attirer les dépôts et des services de logiciel informatique à la disposition d'agents de titre et de dépositaires légaux, elle avait souffert de la récession en Californie dans le secteur immobilière et avait même subie des pertes de 1974 à 1976.

Même en 1980, son capital était entamé et en conséquence sa croissance réduite, la rentabilité était faible, un certain nombre d'hypothèques à long terme et à faible rendement demeuraient dans ses livres, et la base dépositaire composée surtout de dépôts exigibles sur demande, en provenance du marché des dépôts légaux, était instable. Certains administrateurs exprimèrent l'avis que *Westlands* était en difficulté; que rien n'indiquait un retour prochain à la rentabilité et que la BCC payait un prix trop élevé pour le privilège de devenir actionnaire d'une société dont l'avenir était incertain. Toutefois, la majorité des administrateurs voyaient les choses autrement; il y avait toute raison de croire que *Westlands* redeviendrait rentable et de fait les prévisions des consultants indiquaient une rentabilité croissante pour les prochaines années.

Toutefois, l'achat de la banque dont le portefeuille était fortement concentré dans l'immobilier et fondé principalement sur le marché des capitaux spéculatifs, fut approuvé. Comme nous l'avons déjà signalé, il fut décidé de prendre une participation de 39 pour 100 pour éviter le fusionnement des opérations jusqu'à ce que la situation financière de *Westlands* se soit améliorée. Cette amélioration devait se réaliser avec l'équipe déjà en place de gestionnaires professionnels et de haute qualité, sous la surveillance étroite du vice-président de la BCC, États-Unis. Suite à un retour à la rentabilité, on prévoyait que l'agence de L.A. serait liquidée et que *Westlands* deviendrait la tête de pont de la BCC aux États-Unis. C'est en 1983 que la condition véritable de *Westlands* fut mise à jour. La gestion était incompétente; le portefeuille n'était pas assez diversifié et les dépôts provenaient encore davantage du marché des courtiers. M. Des Brisay témoigna que ces faits n'étaient pas obvies en 1981.

> L'erreur fut, après avoir acquis *Westlands*, de ne pas s'être assez impliqué dans l'établissement de nos propres systèmes avec une équipe de gestionnaires de première classe. Nous avons compté sur quelqu'un qui n'était pas [sic] un banquier pour toutes nos opérations de gros au États-Unis. Ce fut sans doute, la pire chose, avec le recul des ans, que nous ayons faite.

M. McLaughlan déclara que *Westlands* devait être traité comme un investissement passif.

Le 17 octobre 1983, le rapport d'une inspection de *Westlands* effectuée par la *Federal Deposit Insurance Corporation* des États-Unis, qui était l'organisme fédéral d'inspection de la banque en question, parvenait au Bureau de l'inspecteur général des banques du Canada. Le rapport de la *FDIC* relevait les lacunes de supervision de la part du conseil d'administration, le volume excessif de prêts de mauvaise qualité, l'insuffisance du capital, la faiblesse des revenus, l'insuffisance des liquidités, l'instabilité des dettes et l'incompétence de la gestion. D'après le rapport, *Westlands* était en plus mauvais état que la BCC et le Bureau de l'inspecteur général ne le croyaient. Même si certains administrateurs ou directeurs de la BCC siégeaient au conseil de *Westlands*, le BIGB ne voyait pas dans le rapport une critique du conseil de la BCC puisque celle-ci l'informa qu'elle prenait des mesures pour remplacer la gestion de *Westlands* par du personnel de la BCC. Le BIGB en conclut que les problèmes remontaient à l'époque où M. Eaton siégeait au conseil de *Westlands*. L'inspection de la *FDIC* avait commencé en mars 1983, au moment où l'influence du conseil d'administration constitué par M. Eaton se faisait encore sentir.

M. Gerald McLaughlan commença à siéger au conseil de *Westlands* en avril 1983 et surveilla l'application d'une série de mesures

visant à resserrer la gestion des opérations. Sous son influence, *CCB Bancorp*, la société de gestion américaine de la BCC, dut se retirer de certaines activités dans le secteur immobilier aux États-Unis. De plus, il démit de leurs fonctions les administrateurs de *Westlands* qui avaient participé à ces activités. Un nouveau chef de la direction, M. Linwod Boynton, fut nommé à la tête de *Westlands* et, en février 1984, le président, le président du conseil, le directeur du crédit et le contrôleur avaient tous été remplacés par du personnel de la BCC. Une bonne partie de ces mesures étaient prises en conformité d'une directive de « cesser de faire » émise contre *Westlands* par la *FDIC* en octobre 1983.

Le 27 juin 1984, la BCC se portait acquéreur du solde de 61 pour 100 des actions en circulation de *Westlands*. Diverses raisons ont amené la BCC à s'assurer la mainmise complète de la banque américaine. En premier lieu, l'organisme de réglementation des États-Unis avait exercé des pressions sur la BCC pour que celle-ci sauve *Westlands*, dont elle était un important actionnaire minoritaire. En deuxième lieu, la BCC avait indirectement convenu en 1981 de servir de source de capital pour *Westlands*. En 1983, la *FDIC* demandait un apport de 5 millions de dollars et la BCC ne voulait pas donner suite à cette demande si elle n'obtenait pas la mainmise de la banque américaine. En troisième lieu, la Californie était toujours considérée comme un lieu très propice pour une diversification des activités de la BCC. Si celle-ci laissait sombrer *Westlands* et son réseau de succursales, les perspectives d'avenir de la BCC aux États-Unis s'assombrissaient du fait que l'agence de L.A. n'avait pas le droit de recevoir des dépôts. En quatrième lieu, *Westlands* possédait une gamme de logiciels dont la commercialisation auprès d'autres institutions financières pouvait être rentable. Ces logiciels avaient produit des revenus de 1 million de dollars en 1984 et le budget prévoyait des revenus de 4 ou 5 millions de dollars canadiens en 1985. Enfin, en 1984, le portefeuille de prêts de *Westlands* semblait épuré, la gestion avait été améliorée et *Westlands* ne payait pas d'impôts à cause du report important de pertes. La BCC comptait donc retirer un profit net après impôts de l'exploitation de Westlands.

L'acquisition de *Westlands* fut très coûteuse. La première participation de 39 pour 100 s'était faite au prix de 5,4 millions de dollars US plus un billet par lequel la BCC s'engageait à un apport de capital de 3 millions de dollars. En juillet 1983, la BCC avançait un crédit de 10 millions à *Westlands* au lieu de l'injection immédiate de capital démandée par l'organisme de réglementation américain. Le solde des actions de *Westlands*, soit 61 pour 100, coûta 3,6 millions. De plus, entre le 28 juin 1984 et le 2 juillet 1984, la BCC prenait à son compte pour 87,3 millions de dollars US de prêts de *Westlands*. Il

s'agissait de prêts en difficulté et la BCC les acquérait pour que *Westlands* puisse déclarer un profit et exploiter ses pertes reportées à des fins fiscales. Entre le mois de juin et le mois d'octobre 1984, la BCC injectait 44,5 millions de dollars en capital dans *Westlands* en lui transférant des prêts de meilleure qualité provenant de l'agence de L.A. A la fin de l'exercice 1984, la BCC prêtait également à *Westlands* 41 millions de dollars sous forme d'obligation à escompte. Le revenu gagné sur l'obligation était appliqué au remboursement du crédit de 10 millions et du billet, car il s'agissait de permettre à *Westlands* de tirer parti de ses reports de pertes à des fins fiscales. Bref, la BCC avait investi 98,8 millions de dollars US dans *Westlands*, en plus des 87,3 millions attribuables au rachat de prêts en difficulté.

En février 1984, la seule question qui demeurait en suspens concernant *Westlands* était l'apport de capital à cette dernière. Tous les autres éléments de la directive de « cesser de faire » avaient été réglés. Toutefois, la piètre rentabilité de *Westlands* eut des conséquences sur le rendement de la BCC. Le 23 mars 1984, M. McLaughlan présentait au BIGB les résultats de la BCC pour le premier trimestre de 1984. Les revenus accusaient une baisse de 37 pour 100 par rapport à la période correspondante de 1983. Le facteur principal de cette baisse était la comptabilisation de 39 pour 100 des pertes subies par *Westlands* à la suite d'une augmentation considérable de la provision pour pertes de cette dernière. Les effets des pertes de la filiale furent amplifiés par l'application de la méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation, car la BCC ne pouvait en tirer aucun allègement fiscal. Entre septembre 1981 et le 27 juin 1984, la BCC comptabilisait dans ses états financiers 39 pour 100 des revenus ou des pertes de *Westlands*. Par la suite, cette proportion passait à 100 pour 100.

Il semble, toutefois, que les administrateurs n'étaient pas au courant de l'ampleur des problèmes de *Westlands Bank*. Un d'entre eux, M. Peter Darling, décrivait, dans une lettre datée du 6 avril 1984, l'investissement de la BCC dans *Westlands* comme « un legs malheureux de l'époque de M. Howard Eaton ». Il y déclarait que les administrateurs avaient toujours sous-estimé les besoins en capital de la banque américaine. On peut voir dans la même lettre comment fut traité l'investissement dans *Westlands* :

> [...] Suite à l'investissement initial, *Westlands* est devenue un sujet tabou aux réunions du conseil de la BCC et Eaton évitait de répondre aux questions posées à ce sujet. Néanmoins, il était évident que d'autres injections de capital, beaucoup plus importantes que nous ne l'avions prévu, étaient nécessaires. Qu'est-ce qui nous garantit qu'il n'en sera pas ainsi à l'avenir si nous voulons que *Westlands* puisse prospérer et non seulement survivre? (traduction)

Dans sa réponse, M. McLaughlan affirmait que « nous avons les compétences requises et le marché est assez propice pour que nous puissions reconstruire *Westlands* et rétablir sa rentabilité dans 18 ou 24 mois ».

En somme, l'ampleur des problèmes de *Westlands Bank* ne fut connue et comprise que lorsque les gestionnaires de la BCC prirent en main la banque américaine. L'absorption des pertes imprévues de *Westlands* exerça une ponction de 6,5 millions de dollars sur les revenus de la BCC. Les effets de l'acquisition de *Westlands* sur le revenu net de la BCC pendant l'exercice terminé le 31 octobre 1984, compte tenu des coûts d'acquisition, de la participation aux pertes de *Westlands*, des prêts transférés, de l'acquisition de mauvais prêts et de la perte de revenus sur les avances consenties à *Westlands*, atteignaient un montant global de 7,5 millions de dollars. En ajoutant la comptabilisation des pertes dans les états financiers de la BCC pour 1983, on obtient un coût global (sous réserve de certaines corrections d'ordre fiscal) d'environ 9 millions de dollars canadiens.

Une fois établi le plan d'investissement en 1981, les pertes des années subséquentes devenaient inévitables et, dans une certaine mesure, imprévisibles. Les perspectives de *Westlands* n'étaient pas absolument nulles. Les logiciels de la banque étaient un actif de grande valeur. Elle avait déclaré un profit en 1981. L'année 1983 fut la première où elle déclarait une perte depuis la prise d'une participation par la BCC en 1981. Les revenus nets étaient demeurés assez stables entre 1979 et 1981, et la chute brusque des revenus nets de la banque en 1982 était attribuable à l'effondrement du marché immobilier en Californie. Ce qui était sans doute plus dramatique, c'est l'énergie que les gestionnaires de la BCC ont dû déployer pour s'occuper de la banque californienne entre 1983 et 1985, au moment où les opérations de la BCC au Canada étaient en difficulté. Dans le plan stratégique de la BCC pour 1985 - 1987, un document rédigé en décembre 1984, M. McLaughlan déclare que *Westlands* consomme une quantité excessive du temps des directeurs de la BCC. Comme le portefeuille de prêts était fortement concentré dans le secteur de l'immobilier, il était très difficile de prendre des mesures de diversification.

2. L'agence de L.A.

La BCC exploitait une succursale, appelée une agence, à Los Angeles en Californie depuis le 19 novembre 1979. L'établissement de cette agence s'inscrivait dans l'optique de la diversification géographique du portefeuille de prêts de la banque. Plus tard, d'autres succursales furent établies dans diverses régions des États-Unis.

Les prêts en cours de l'agence de L.A. depuis quelques années figurent au tableau ci-après.

Tableau C-8

Prêts de l'agence de la BCC à Los Angeles, 1982 - 1985

Date	En millions de dollars US*
31 janvier 1985	257,9
31 octobre 1984	343,19
31 octobre 1983	370,1
31 octobre 1982	256,9

* On suppose que les actifs sont déclarés selon leur valeur nette.

À cause de la situation financière de *Westlands*, celle-ci ne pouvait pas servir immédiatement comme outil d'expansion de la BCC aux États-Unis. La BCC maintint donc l'agence de L.A. comme agence de prêts. En février 1984, toutes les prescriptions de la directive susmentionnée de la *FDIC* avaient été exécutées, sauf celle qui concernait une nouvelle injection de capital dans *Westlands*. Cette dernière question fut résolue en juin 1984, lorsque la BCC se porta acquéreur du solde des actions en circulation de la banque californienne. La BCC adopta donc comme politique la liquidation progressive de l'agence de L.A.

Les prêts de mauvaise qualité furent transférés de *Westlands* à l'agence de L.A. et les prêts de bonne qualité furent transférés dans le sens contraire. L'effet de ces mesures sur l'agence ressort des observations de M. Bruce Cockburn, qui fut nommé représentant spécial du BIGB à la suite du programme d'aide consenti à la BCC en mars 1985. Des 76 prêts de l'agence de L.A. qui étaient visés par le programme d'aide, 46 avaient été consentis dans le secteur immobilier et comptaient pour 42 millions des 142 millions de dollars que représentaient les prêts de l'agence de L.A. visés par le programme d'aide. D'après le témoignage de M. Cockburn lors des audiences, environ les deux tiers de ces prêts dans le secteur immobilier venaient de *Westlands*. L'agence avait aussi un grand nombre de prêts dans le secteur de l'énergie. Ces prêts sont décrits dans les prochains paragraphes.

Avant l'effondrement des secteurs canadiens du pétrole et du gaz en 1982, la BCC suivait une politique vigoureuse de prêts à l'industrie du forage pour financer l'achat de matériel de forage. À cause de cette

politique, l'agence de L.A. s'est souvent retrouvée dans une situation difficile, car le matériel servant de garantie du prêt perdait jusqu'à 80 pour 100 de sa valeur et la conjoncture défavorable ne permettait pas aux clients de la banque de trouver des contrats rentables.

Pour aider les emprunteurs et éviter de devoir liquider du matériel de forage dans un marché déprimé, la BCC (l'agence de L.A.) entreprit son propre programme de forage vers le milieu de l'année 1983. D'après ce programme, la BCC finançait pour des tierces parties, soit des sociétés dont l'objet unique était l'exploitation pétrolière, (« l'exploitant »), une combinaison quelconque des coûts d'acquisition de la concession et de forage de puits peu risqués, analogues à des puits de développement, dans des champs pétrolifères dont les réserves étaient prouvées. La banque prenait une petite participation dans ces puits pétroliers et gaziers et recevait la part des fonds autogénérés nécessaire au remboursement du prêt. Une des conditions du prêt précisait que l'exploitant devait avoir recours à un exploitant d'appareils de forage (le « foreur ») désigné par la BCC. La BCC finançait alors l'acquisition d'appareils de forage, soit d'emprunteurs en difficulté, soit de la banque elle-même. L'acquisition se faisait la plupart du temps pour la valeur du prêt consenti par la BCC. La BCC avançait des fonds à l'exploitant, qui payait le foreur, et celui-ci acquittait l'intérêt du prêt consenti par la BCC pour l'acquisition et, enfin, la banque déclarait cet intérêt comme revenu. Une des hypothèses sur lesquelles le programme était fondé supposait que le cours du pétrole se maintiendrait dans la fourchette de 28 à 30 dollars le baril. Dès le début cependant, la disponibilité d'appareils de forage à meilleur coût menaçait la rentabilité du projet.

Dans une note de service datée du 5 avril 1983, M. Linwod Boynton, qui était alors vice-président des crédits spéciaux, parlait de ce programme de forage dans les termes suivants :

> Vous vous rendez compte que ce programme expose la banque à des risques considérables et déroge aux critères habituels de prêt. Si la banque a accepté de tels risques, c'est qu'elle était inquiète des prêts non productifs qui avaient financé l'achat de matériel de forage et qu'elle en avait conclu qu'il valait la peine de s'exposer à de nouveaux risques, à condition de bien administrer le portefeuille, pour éviter de devoir radier un grand nombre de prêts.(traduction)

M. Gerald Mclaughlan a reconnu l'instabilité de l'industrie du forage et les risques considérables que la banque courait dans ce secteur. Toutefois, dans son témoignage, il a souligné que le matériel de forage devait servir au développement et non à l'exploration et que, pour cette raison, il ne croyait pas que le programme constituait une stratégie

risquée de recouvrement des prêts; il ajoutait que la BCC n'avait pas engagé de « sommes supplémentaires » dans le programme.

Le 5 décembre 1983, M. Neville Grant du Bureau de l'inspecteur des banques rencontrait divers représentants d'organismes américains de réglementation des banques, notamment de la Réserve fédérale de San Francisco, de la *FDIC* et de l'État de la Californie. Ces représentants avaient terminé une étude des opérations de l'agence américaine de la BCC vers la fin de 1983. Ils exprimèrent à M. Grant certaines inquiétudes au sujet de la qualité du portefeuille de prêts de l'agence de L.A., notamment dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie. À cette époque, les banques de la Californie réduisaient la valeur des prêts dans le secteur du forage et, à leur avis, la BCC aurait dû suivre leur exemple. Dans son témoignage, M. Grant déclarait que « le vérificateur canadien de la BCC » lui avait dit qu'il ne croyait pas que le portefeuille de prêts de l'agence de L.A. se soit détérioré de façon sensible. M. Grant ne nomma jamais son interlocuteur.

M. McLaughlan assista à la dernière entrevue des examinateurs de l'État de la Californie vers la fin de 1983. Dans son témoignage, il déclarait que les examinateurs étaient d'accord avec la classification des prêts telle qu'elle se pratiquait à la BCC; la valeur des prêts non productifs avait été réduite et, d'après les examinateurs, les prêts consentis dans le cadre du programme de forage étaient acceptables. Par la suite, les examinateurs ont changé d'avis et, le 12 décembre 1983, ils avertissaient le Bureau de l'inspecteur général que leur rapport sur l'agence serait défavorable. Entre le moment de la dernière entrevue et la rédaction du rapport, un des examinateurs, M. Doyle, avait décidé que les résultats du programme de forage étaient insatisfaisants. En conséquence, la réduction de la valeur des prêts s'imposait. M. Doyle informait la BCC, comme il l'aurait fait pour toute autre banque étrangère dans les mêmes circonstances, qu'elle devait réduire la valeur des prêts « ou les rapatrier ». À compter du mois de mars 1984, c'est cette deuxième solution qu'adopta la BCC : les prêts en difficulté et les prêts qui suscitaient des critiques aux États-Unis furent transférés au siège social de la Banque au Canada. M. McLaughlan reconnaissait qu'il en avait assez du système de réglementation américain, mais que le transfert de ces prêts cadrait avec les plans selon lesquels l'agence de L.A. devait être liquidée progressivement pour que *Westlands* devienne la principale tête de pont de la BCC sur le marché américain. Il niait que le transfert ait été fait pour échapper à une réglementation plus sévère aux États-Unis. De toutes façons, le BIGB appuyait les programmes d'arrangement mis sur pied par la BCC et exprimait des réserves sur la politique américaine de réduction de valeur des prêts par secteur.

La BCC reconnaissait les faiblesses inhérentes au programme de forage. À cause du surplus de matériel de forage, il était possible de se procurer ce matériel à un coût moindre que ce que la BCC exigeait pour remettre à d'autres clients le matériel qu'elle avait saisi. Les concurrents pouvaient donc faire du forage à des coûts moindres que les clients de la BCC, et toute baisse des cours du pétrole en deça de la fourchette de 28 à 30 dollars US le baril pouvait accentuer l'écart entre les coûts des concurrents et ceux des clients de la BCC. Si les cours baissaient, les clients de la BCC ne seraient plus des concurrents sérieux. Malgré tout cela, il faut souligner certains aspects positifs du programme : *a*) les clients de la BCC avaient de l'expérience dans le forage; *b*) tout le matériel de forage excédentaire ne se trouvait pas en Californie, où les prêts étaient consentis. Ceux qui participaient au programme louaient le matériel de forage, ce qui les avantageait. *c*) Les fonds disponibles pour le forage étaient de moins en moins importants. Étant donné que la BCC était prête à financer des activités de forage, les locataires à bail et leurs cessionnaires étaient attirés par ses services.

Ainsi, avant le mois de février 1985, on reconnaissait une certaine valeur au programme de forage. Un observateur indépendant exprima plus tard l'avis que, vers la fin de 1983 et tout au long de 1984, le programme donnait des résultats et semblait valable.

Le 1er février 1985, M. Robert Heisz prenait la direction du groupe des crédits spéciaux de l'agence de L.A. Les agents de crédit de l'agence possédaient des indices d'une baisse d'activité dans le secteur du forage. M. Heisz demanda donc une étude du portefeuille de prêts dans le secteur de l'énergie et cette étude occasionna des inquiétudes profondes. Pour bien comprendre la demande d'aide de la BCC en mars 1985, il est très important de connaître la teneur du rapport de M. Heisz sur les prêts dans le secteur de l'énergie aux États-Unis, la communication de cette information au sein de la BCC et dans quelle mesure la direction de la banque pouvait prévoir ou connaissait les difficultés du portefeuille de prêts aux États-Unis. Ces éléments sont analysés plus en détail au début de l'annexe D.

J. Les pratiques bancaires et la surveillance du bureau de l'inspecteur général des banques

1. Stratégies d'arrangements *(workouts)*

En 1982, l'arrivée de la récession força la banque à adopter diverses stratégies d'arrangements complexes. De nouvelles sociétés étaient constituées et dotées du capital nécessaire pour prendre en main les actifs immobiliers donnés en garantie, les gérer de façon compétente et

améliorer ainsi les chances de recouvrement. Aux États-Unis, la banque lança le programme de forage en 1983 afin que le matériel de forage donné en garantie soit utilisé. Dans certains cas, on associait un actif rentable détenu en garantie dans le secteur pétrolier ou gazier et un prêt en difficulté du secteur immobilier (en fusionnant les deux emprunteurs) pour que les deux puissent survivre à la récession. Dans un cas, la banque prêta des fonds pour l'acquisition d'une obligation dépouillée de ses coupons d'intérêt dont la valeur à l'échéance serait suffisante pour garantir l'arrangement de prêt et le montant prêté pour acheter l'obligation.

Peu après avoir été nommé président et chef de direction, M. Gerald McLaughlan convoqua une réunion le 26 janvier 1983 pour étudier les moyens à prendre afin de réduire la proportion de prêts non productifs qui figuraient au bilan de la banque. Les directeurs ont convenu que, tout en maintenant le recours aux pratiques habituelles de recouvrement, il fallait prévoir des difficultés à cause de la perte de valeur des actifs donnés en garantie. Ils ont également convenu qu'il serait peut-être souhaitable de pousser jusqu'à une certaine limite les arrangements existants de façon à ce que les intérêts soient acquittés de façon régulière en attendant la reprise; cette pratique pourrait également éliminer la concentration des difficultés en les étendant sur une plus longue période. À la suite de cette réunion, le groupe des crédits spéciaux fut mis sur pied et doté de ressources importantes. M. McLaughlan a bien précisé que ce groupe mettrait au point des procédures exceptionnelles :

> Le président et chef de la direction a bien précisé que des méthodes innovatrices seraient mises au point pour éliminer ou étaler ces actifs inquiétants.(traduction)

L'extrait suivant du témoignage de M. Gerald McLaughlan décrit bien les problèmes de la direction et les méthodes utilisées pour les régler :

Le Commissaire : Qu'est-ce qu'il aurait fallu faire? Qui aurait dû le faire et quand aurait-il dû le faire pour sauver la BCC?

McLaughlan : Pour les raisons que j'indiquais tantôt, je crois que rien, sauf une fusion, n'aurait pu sauver la BCC.

Le Commissaire : Depuis combien de temps la situation était-elle devenue irréversible? Quand cela a-t-il commencé?

McLaughlan : Cela a vraiment commencé en 1983.

. . .

Le Commissaire : Et depuis ce moment-là, la fusion était la seule solution à toute épreuve?

McLaughlan : En fait, cela n'est devenu évident que beaucoup plus tard.

. . .

Le Commissaire : Ce n'était pas évident en 1983. Quand avez-vous compris que la seule façon de sortir de ce guêpier était la fusion?

McLaughlan : Le 27 février 1985.

Le Commissaire : Pourquoi la situation était-elle si nébuleuse qu'un banquier d'expérience comme vous a pris deux ans à la comprendre?

McLaughlan : Parce que j'avais conclu que, par rapport aux prêts consentis dans le secteur de l'énergie aux États-Unis, les programmes adoptés devaient produire les résultats attendus. Quant au problème de la concentration des prêts de la banque dans l'Ouest, la reprise qui s'amorçait devait permettre à la banque de retrouver peu à peu des profits réguliers et satisfaisants. Jusqu'à l'effondrement des prêts du secteur de l'énergie aux États-Unis, je croyais que nous avions une chance de réussir, une très bonne chance de réussir.

. . .

Le Commissaire : Alors, qu'y avait-il de mal à ce que la direction marche sur des charbons ardents entre le début de 1983 et septembre 1985 en adoptant des méthodes comptables qui permettraient d'améliorer la valeur des actifs et les revenus sans contrevenir au code de l'ICCA; qu'y a-t-il de mal à cela?

McLaughlan : Je ne vois rien de mal à cela.

Le Commissaire : N'est-ce pas la raison pour laquelle la direction, avant votre arrivée et pendant votre mandat, a adopté les valeurs de référence, la capitalisation des intérêts, les stratégies d'arrangements, les reports, la fondation de nouvelles sociétés et toutes ces pratiques que permettaient les méthodes comptables; n'est-ce pas la vraie raison de tout cela?

McLaughlan : La vraie raison, à mon avis, était la volonté de passer à travers une période difficile sans envisager pour le moment le scénario de la liquidation.

Le Commissaire : D'accord. Et on a travaillé dans cette optique?

McLaughlan : On a travaillé dans cette optique. Nous avons agi comme une entreprise en pleine activité et nous avons adopté des stratégies de recouvrement pour ces deux secteurs, le secteur immobilier dans l'Ouest et le secteur énergétique aux États-Unis. Encore une fois, toutes ces conditions sont difficiles à comprendre, mais je crois toujours que la banque serait passée à travers ces difficultés si le secteur de l'énergie aux États-Unis n'avait pas été si instable.(traduction)

M. Robert Lord, de la firme Clarkson Gordon, un des vérificateurs de la BCC, expliquait ainsi le sens du terme « *workout* » (arrangement) :

Quant aux prêts en difficulté, la banque avait un choix à faire : ou bien elle en exigeait le remboursement, et cela voulait dire un remboursement immédiat, ou bien elle les réorganisait pour rendre plus probable leur remboursement éventuel.

Il s'agit en fait d'une décision d'affaires par laquelle la banque décide si elle doit liquider le prêt, disposer de la garantie sur un marché qui, pour bien des actifs nantis, était en perte de vitesse et encaisser la perte considérable que cela entraînerait, ou bien laisser courir le prêt en espérant que le remboursement soit plus complet sinon total [...]

> [...] Dans sa forme la plus simple, un arrangement pourrait consister à laisser courir le prêt à un taux d'intérêt moindre ou nul de sorte que l'actif donné en garantie puisse reprendre de la valeur [...]
>
> [...] On peut aussi revoir les conditions du prêt afin d'étaler la période de remboursement. On peut aussi revoir les modalités d'acquittement de l'intérêt ou le taux d'intérêt lui-même. On peut aussi avoir recours à une obligation à intérêt conditionnel, permettant ainsi, sous réserve de la Loi de l'impôt sur le revenu, à une entreprise qui subit des pertes d'acquitter néanmoins des intérêts à un taux nettement inférieur, ou encore convertir une partie de la dette en une participation au capital-actions et retenir l'autre partie comme endettement [...]
>
> [...] La banque peut aussi avancer de nouveaux fonds à l'entreprise pour que celle-ci achète des éléments d'actif qui produiraient des fonds autogénérés applicables au service de la dette. Cela pourrait amener l'emprunteur à se prévaloir d'une perte fiscale pour protéger les nouveaux revenus et lui permettre de rembourser à la fois la dette initiale et la dette nouvellement contractée.
>
> Dans ce genre d'arrangement, on pourrait consentir, par exemple, un nouveau prêt à une entreprise pour permettre à celle-ci d'acquérir des droits pétroliers ou gaziers dont elle tirerait des revenus, ou même, ce qui est beaucoup plus complexe, consentir un prêt pour l'achat d'une obligation dépouillée de ses coupons d'intérêt qui, à la longue, produirait le capital nécessaire au remboursement de la dette et de l'intérêt couru. Une autre façon de faire serait de renouveler la direction de l'entreprise pour en améliorer l'exploitation et la viabilité, de sorte qu'elle puisse rembourser le capital et l'intérêt de l'emprunt.(traduction)

Dans le cadre de ces arrangements, les éléments d'actif donnés en garantie des prêts étaient évalués en fonction du plein régime d'exploitation de l'entreprise et d'une réalisation prévue dans deux ou trois ans. À la banque, cette valeur s'appelait « la valeur de référence ». En déterminant ainsi la valeur des garanties, la banque voulait régler un problème, à savoir que les garanties données pendant les années prospères avaient perdu une bonne partie de leur valeur depuis que le marché avait amorcé un déclin en 1982. Elle commença à appliquer cette méthode (au lieu de l'évaluation selon un contexte de pleine exploitation) en 1982 et la maintint en 1983 et en 1984. Cette façon de déterminer la valeur des garanties se répercutait sur les états financiers de la banque parce que la valeur des garanties intervient au moment de décider s'il faut établir une provision pour pertes sur un prêt, comptabiliser l'intérêt couru ou capitaliser l'intérêt.

On trouve un bon exemple d'une stratégie d'arrangement dans le cas de la « *Société Zéro* ». Il s'agit d'une nouvelle société, lancée à titre d'expérience, qui se porta acquéreur, à un prix qui ne devait pas dépasser la valeur d'évaluation ou, s'il était inférieur, le coût de la

banque (soit le capital du prêt et l'intérêt impayé), de propriétés foncières détenues par la banque à la suite de la réalisation de garanties. La banque devait financer cette entreprise au moyen de prêts dont le taux d'intérêt correspondrait à son coût de financement et conserver les mêmes garanties en plus d'obligation à charge flottante. Elle accordait à l'entreprise une marge de crédit d'exploitation, garantie par un engagement conjoint et solidaire des directeurs de l'entreprise. La marge de crédit autorisée était de 250 000 dollars. La vente à la *Société Zéro* se faisait souvent à un prix qui comprenait l'intérêt capitalisé. À la longue, le prêt à la *Société Zéro* atteignit une valeur d'environ 23 millions de dollars.

Les directeurs de la société (un au Canada et un aux États-Unis) furent choisis en fonction de leurs succès dans le commerce de l'immeuble. Ils n'ont rien investi dans le capital-actions et n'ont donné aucune garantie, sauf la garantie du crédit d'exploitation. D'après le contrat, la *Société Zéro* devait payer de l'intérêt sur les prêts qu'elle avait contractés; toutefois, comme la plupart des biens qui lui furent transférés ne produisaient pas de revenus, elle ne payait pas d'intérêts. Les intérêts impayés étaient ajoutés à la valeur des prêts de la *Société Zéro* mais n'étaient pas comptabilisés.

La *Société Zéro* suscita deux types d'inquiétude. Les vérificateurs s'inquiétaient parce que la banque voulait capitaliser l'intérêt des prêts consentis à ces sociétés jusqu'à concurrence de la valeur des actifs et non de la valeur du prêt (à cette époque, la politique de la banque était de capitaliser les intérêts jusqu'à concurrence de la valeur du prêt). Ils soumirent la question au comité de vérification. La capitalisation jusqu'à concurrence de la valeur de l'actif fut reconnue comme une pratique moins prudente et le comité approuva une recommandation selon laquelle les intérêts ne devaient être capitalisés que jusqu'à concurrence de la valeur du prêt.

Le Bureau de l'inspecteur général s'inquiétait de ce que la création de la *Société Zéro* permettait à la BCC de créer un regroupement d'actifs. Si un élément d'actif était vendu à un prix inférieur au prix pour lequel la BCC l'avait vendu à la *Société Zéro*, la BCC ne comptabilisait pas la perte et ne créait pas de provision pour pertes sur le prêt consenti à la *Société Zéro*. Cela s'est produit à l'occasion de la vente d'un bien foncier. La BCC ne comptabilisa pas la perte de 700 000 dollars et l'inspecteur général dépêcha M. J. Courtwright pour en discuter avec M. J.M. Gaudet. Dans son rapport, M. Courtwright expliquait les raisons de la création de la *Société Zéro*, les raisons invoquées par la BCC pour défendre le traitement comptable de la perte

et les conséquences concrètes que cette façon de procéder consentis par la banque (à l'état des résultats de la banque, contrairement à ce qui arriverait si elle traitait, comme il se doit, la *Société Zéro* comme une société autonome.

Ce qui m'inquiète au sujet des prêts (consentis à la *Société Zéro*), c'est la surévaluation des garanties. Par un contrat qui doit être signé le 2 avril 1983, environ la moitié des actifs seront cédés pour 1,1 million de dollars. Ainsi, le montant du prêt en cours sera ramené à 1,7 million et la valeur la plus réaliste que l'on peut attribuer aux actifs qui restent serait de 1 million de dollars. Cela veut donc dire que la transaction entraîne une perte de 700 000 dollars.

J'ai demandé à Gaudet si la banque avait l'intention de radier ces 700 000 dollars et j'ai été étonné d'apprendre qu'elle n'en avait pas l'intention.

J'ai laissé entendre que, en fait, la banque avait perdu les 700 000 dollars au moment où elle avait saisi la garantie du prêt (de 1,7 million) et que, si elle avait été prudente dans l'établissement des provisions pour pertes, elle aurait comptabilisé la perte à ce moment-là. Gaudet a admis qu'il le reconnaissait maintenant. Toutefois, la banque croyait à l'époque qu'elle pourrait réaliser ces biens pour au moins 3 millions de dollars et que, en toute bonne foi, elle n'avait pas établi de provision.

J'ai concédé ce point à Gaudet, mais j'ai demandé pourquoi la banque n'établissait pas une provision maintenant que les faits sont connus. Gaudet a répondu que le prêt fait maintenant partie du financement (accordé à la *Société Zéro*) et n'est plus un résidu de l'autre programme de financement. Il a déclaré que, même s'il y avait une perte de 700 000 dollars (sur le prêt à la *Société Zéro*), la banque pourrait réaliser autant que cela, sinon plus, sur la vente des autres actifs.

Gaudet m'a déclaré qu'il suit attentivement la valeur estimée de réalisation des actifs (de la *Société Zéro*) ainsi que la valeur des prêts correspondants. La valeur des prêts comprend les avances consenties et les intérêts capitalisés. Gaudet a déclaré qu'il calcule la valeur globale de tous les actifs (de la *Société Zéro*) et que, malgré la perte de 700 000 dollars encaissée sur l'actif (de 1,7 million), l'écart entre son estimation de la valeur de tous les actifs à vendre (par la *Société Zéro*) et la valeur des prêts la (*Société Zéro*) n'est que marginal. Il a laissé entendre que, si cet écart devenait important, il faudrait établir des provisions pour pertes.

J'ai déclaré que cette pratique me laissait perplexe, car elle pouvait se répéter sans fin et la banque pourrait vraisemblablement reporter l'établissement de la provision en transférant (à la *Société Zéro*) un actif qui, selon ses estimations, se vendrait nettement plus cher que le prix de transfert.

J'ai laissé entendre que la banque n'avait pas établi de provisions adéquates au moment de la saisie (de 1,7 millions) et qu'il serait tout indiqué qu'elle le fasse maintenant que l'actif a été réalisé.

Gaudet a déclaré que rien ne ferait plus plaisir aux directeurs (de la *Société Zéro*) que de voir la banque comptabiliser des pertes de valeur ou des pertes

car, selon l'entente de la banque (avec la Société Zéro) sur le partage des profits entre les directeurs et la banque, la perte de 700 000 dollars devrait être plus que compensée par la vente d'autres actifs avant qu'il n'y ait de profit à partager entre la banque et les directeurs.

J'ai déclaré à Gaudet que cela n'avait aucun rapport avec l'établissement d'une provision par la banque et que les méthodes comptables de celle-ci et son contrat (avec la *Société Zéro*) pouvaient être appliqués normalement, qu'elle établisse ou non une provision pour pertes sur cette transaction.

Gaudet ne semblait pas d'accord et il a souligné que (la société *Zéro*) était une entité en soi et que les douze éléments ou plus qui constituaient ses actifs formaient un tout sur lequel la banque comptait réaliser des gains qui compenseraient largement les pertes. Tant qu'un tel espoir était fondé, il ne recommanderait pas que des provisions soient établies pour les pertes subies sur la vente de certains éléments d'actif.

J'ai fait part de mes inquiétudes à M. Macpherson qui a convenu qu'il semblait plutôt irrégulier de traiter (la *Société Zéro*) comme une partie non liée et autonome, alors que, en fait, elle était une créature de la banque qui l'avait établie dans le but avoué de liquider certains actifs.

Ma troisième inquiétude au sujet de transactions de ce genre concerne la capitalisation des intérêts avant le transfert des éléments d'actifs (à la *Société Zéro*).(traduction).

M. J. Courtwright communiquait avec les vérificateurs le 21 avril 1983 pour discuter de la *Société Zéro*. Même si, à la fin de l'exercice 1982, les vérificateurs avaient recommandé à la banque de ne capitaliser les intérêts que jusqu'à concurrence de la valeur que l'on exigerait normalement pour consentir un prêt garanti par l'actif en question, la banque ne semblait pas en avoir tenu compte. De plus, l'établissement des provisions en fonction d'un groupe d'actifs, qui permettait de compenser les pertes éventuelles par les gains prévus sur le reste des éléments d'actif, avait été soulevé par les vérificateurs lors d'une rencontre avec la direction de la banque à la fin de l'exercice 1982. D'après les vérificateurs, chacun des éléments d'actif devait faire l'objet d'une évaluation particulière. À la longue, la banque accepta d'évaluer ainsi les éléments d'actif de la *Société Zéro*. La banque avait conclu d'autres ententes de ce genre.

Dans leur rapport au comité de vérification, les vérificateurs ont formulé une estimation d'après laquelle, à la fin de l'exercice 1984, une proportion d'environ 350 millions de dollars du portefeuille de la banque était engagée dans des arrangements selon lesquels elle était privée d'un bonne partie des recours habituels. Il s'agissait des cas où la banque avait saisi des actifs et signé des ententes avec de nouveaux emprunteurs pour que ceux-ci acquièrent ces éléments d'actif, habituellement avec l'aide d'un programme de financement consenti par la banque.

2. Valeurs de référence

La notion de « valeur de référence » a été discutée à fond au cours des audiences parce qu'elle était un élément fondamental de la stratégie de la BCC. Plusieurs définitions de cette notion ont été proposées. Au début, M. Gerald McLaughlan déclarait :

> Je vous souligne d'abord que cette notion, que vous désignez par les termes « valeur de référence », n'était pas utilisée largement dans la banque. Elle s'appliquait avant tout à la façon de traiter des actifs dans un marché en déclin, c'est-à-dire de déterminer quelle serait la valeur d'un actif si l'entreprise était en pleine exploitation par opposition à sa valeur de liquidation. Il ne s'agit pas, comme vous le dites, de la juste valeur marchande, de la valeur de liquidation, de la valeur en cas de vente forcée.
>
> On a exagéré l'importance de cette notion de valeur de référence. Il s'agit tout simplement d'un autre terme qui figure dans le glossaire des termes bancaires et qui nous permet de communiquer dans ce marché très particulier sur la valeur d'un actif selon un contexte de pleine exploitation.(traduction).

M. Gaudet, vice-président principal, crédits spéciaux, a déclaré ce qui suit au cours de son témoignage :

> Au fond, la valeur de référence est un terme que nous avons inventé pour décrire en un mot la valeur estimative de notre garantie selon un contexte de pleine exploitation. C'est ça, et rien de plus.(traduction).

M. Gaudet déclarait plus tard :

> [...] aujourd'hui, certains actifs ont perdu 50, 70 ou 80 % de leur valeur à cause de la conjoncture et du manque d'acheteurs. Je crois que nous devons évaluer cet actif à sa vraie valeur, ce qui nous ramène, je crois, à notre notion de valeur de référence, qui serait le calcul de la valeur dans un marché réel.(traduction).

M. Gaudet et M. David Smith, vice-président à la direction, crédit au Canada, ont, dans leurs témoignages subséquents, utilisé le terme comme un équivalent de « valeur nette de réalisation ».

Dans une note de service datée du 14 septembre 1983, tout le personnel de la banque était enjoint d'utiliser la valeur de référence, que la même note définissait ainsi :

> [...] le prix auquel l'actif en question se vendra entre un vendeur consentant et un acheteur consentant. Ainsi, au cours de la récente récession, la valeur des actifs immobiliers est tombée très rapidement d'un sommet record à un point qui se situe bien en deçà de « la valeur de référence ».(traduction).

Les agents de la banque devaient également estimer « la période à courir jusqu'à la vente », c'est-à-dire « la période nécessaire pour que la vente puisse se réaliser à la valeur de référence ». De plus, dans le calcul de la

valeur des actifs, celle-ci ne devait pas être actualisée en fonction du temps requis pour que la vente se réalise. D'après M. McLaughlan, l'objet de cette note de service était de mettre en garde les examinateurs de prêts contre l'utilisation des évaluations existantes (faites avant la récession) et contre le recours à de nouvelles évaluations, ce qui serait « une perte de temps ». Ils devaient plutôt « nous donner la valeur de la garantie et les éléments sur lesquels vous vous êtes fondés pour le calculer au moyen d'une analyse en profondeur » :

> [...] rédiger le rapport, d'une façon beaucoup plus détaillée que dans le passé parce que nous avons beaucoup plus (de prêts non productifs); nous voulons une analyse serrée de chacun de ces comptes pour nous permettre de déterminer si une provision est nécessaire ou non.
>
> En rédigeant le rapport, donnez-nous beaucoup plus d'éléments historiques pour que n'ayions pas à lire un épais dossier sur chaque prêt[...] Ne vous fiez pas —demeurez en alerte—aux évaluations qui figurent déjà dans les dossiers. La situation a changé de façon dramatique depuis 6 mois; c'est ce que je cherche à vous faire comprendre. Nous, nous ne nous fierons pas aux anciennes évaluations au dossier. Nous n'irons pas non plus demander une nouvelle évaluation et faire évaluer tout notre portefeuille, car ce serait une perte de temps. À l'automne 1983, il n'y avait pas de valeur marchande en Alberta.
>
> Donnez-nous donc la valeur de la garantie et les éléments sur lesquels vous vous êtes fondés pour la calculer au moyen d'une analyse en profondeur, ce que vous ne nous donniez pas dans les rapports précédents. C'est ce que la note de septembre les enjoignait de faire.(traduction)

La direction reconnaît que, au deuxième semestre de 1983, si elle avait demandé une évaluation des actifs à leur valeur courante, elle aurait obtenu une valeur de liquidation selon les conditions du marché à cette époque.

La note du 14 septembre 1983 fut mise à jour le 21 août 1984. Dans cette nouvelle version, il est admis que, au creux de la récession, la valeur d'un actif correspond souvent à la valeur de liquidation et que, dans la mesure du possible, la banque préfère conserver les actifs jusqu'à ce que leur valeur redevienne normale. La note contenait cependant une réserve, à savoir que, dans certains cas, il est évident que la liquidation est la meilleure mesure à prendre.

La BCC a commencé à utiliser les valeurs de référence en 1982. Une note de service datée du 28 mai 1982, faisant état d'une rencontre entre les vérificateurs et les représentants du Bureau de l'inspecteur général, rapporte ce qui suit :

> [...] Bill Kennett estime qu'il est normal que les banques réévaluent les garanties et reconnaît que nous avons raison de craindre que certaines

> évaluations puissent laisser croire que la garantie est adéquate même s'il n'existe pas de marché à l'heure actuelle. Bill Kennett laisse entendre que les banques auraient raison d'évaluer la garantie à long terme et, dans certains cas, de laisser courir et de traiter ces prêts un peu comme des investissements [...] (traduction).

Les vérificateurs ont soulevé cette question lors d'une rencontre avec la direction en novembre 1982 et également avec le comité de vérification.

La direction de la banque soutient que la notion de valeur de référence n'est pas nouvelle :

> M. Smith : Nous avons toujours tenu compte de la valeur estimative de réalisation dans l'établissement des provisions pour pertes. C'est une pratique courante dans le milieu bancaire.(traduction).

Si cette pratique est si courante, on est en droit de se demander pourquoi il fallait faire circuler la note de service du 14 septembre 1983. D'après la direction, la note s'imposait à cause de l'effondrement des valeurs des garanties entraîné par la récession. La valeur de référence était utilisée en mai 1982 mais pas, semble-t-il, à la grandeur de la banque. Cette dernière avait l'habitude auparavant de fournir des estimations de la valeur des garanties qui se fondaient sur des évaluations, puisque ces dernières étaient la seule source indépendante de renseignements dont elle disposait, mais les évaluations effectuées en 1981 ou 1982 se sont avérées plus tard être trop élevées en raison de la récession. De fait, au cours des audiences tenues à Edmonton, la direction a cité certains cas où la valeur de référence était inférieure à la valeur de la garantie selon les évaluations versées au dossier. Selon la direction, si la note n'avait pas été diffusée, les rapports auraient présenté les valeurs selon les évaluations au dossier, sans égard à la date de l'évaluation en question.

Étant donné que la récession qui a sévi en Alberta constituait une expérience tout à fait inédite pour les banques, on est en droit de conclure que l'adoption de la « valeur de référence » dérogeait aux évaluations antérieures faites dans un contexte de pleine exploitation, en ce sens que, d'après l'hypothèse de base qui sous-tend l'établissement d'une valeur de référence, on suppose une reprise de l'économie de l'Alberta et du secteur de l'énergie au Canada et aux États-Unis. Cette interprétation est corroborée par une déclaration contenue dans le mémoire provisoire rédigé par les vérificateurs pour la réunion de 1983 avec le comité de vérification :

> [...] dans toute la mesure du possible, la banque tente de maintenir la valeur des garanties dans un contexte de pleine exploitation en procédant à la saisie de ces actifs et en s'efforçant de trouver des gestionnaires plus compétents, permettant ainsi à la valeur des actifs de remonter à un niveau plus normal.

> Nous pourrions citer, à titre d'exemple, certains prêts consentis dans le secteur immobilier en Alberta, ainsi que les prêts consentis pour l'acquisition de matériel de forage en Alberta et aux États-Unis. Dans les deux cas, la réussite de la stratégie employée par la banque pour éviter des pertes importantes sur ces prêts dépend d'une reprise de l'économie de l'Alberta et du secteur de l'énergie au Canada et aux États-Unis.(traduction).

Dans cette optique, il s'agit réellement d'une évaluation selon un contexte de pleine exploitation, mais elle est fonction d'une reprise économique. En définitive, il s'agit donc de savoir dans quelle mesure on est en droit de tenir compte des perspectives économiques pour établir la valeur d'un actif.

D'après les témoignages, on retenait presque toujours un horizon de deux à trois ans. Les vérificateurs estiment, pour leur part, qu'un horizon de trois à cinq ans serait raisonnable. Dans un cas particulier la banque avait estimé que l'arrangement aurait une durée de trois à cinq ans, alors que le vérificateur estimait que l'horizon normal serait de sept à dix ans, mais cette estimation de l'horizon n'est pas une question sur laquelle les vérificateurs peuvent prétendre qu'ils ont raison et que la banque a tort.

Bref, la direction et les vérificateurs de la BCC soutiennent que la méthode d'évaluation selon la « valeur de référence » n'était pas nouvelle à la banque et tenait tout simplement compte de l'évaluation selon un contexte de pleine exploitation. Comme il ressort des témoignages et des documents présentés par ces deux parties, la raison fondamentale qui a amené la banque à recourir à la valeur de référence est le fait que les garanties avaient subi de fortes pertes de valeur à cause d'une récession que l'on percevait comme provisoire et particulièrement profonde. Il est donc évident que la pratique de l'évaluation selon la valeur de référence était nouvelle, car, depuis l'établissement de la BCC, il n'avait jamais été nécessaire d'accorder une telle importance aux perspectives économiques, étant donné que la récession était un phénomène entièrement nouveau. Il est clair que, dès le début de la récession, la banque s'est fiée très fortement sur la reprise prévue de la demande. Deux choix s'offraient à la banque : procéder à la liquidation des biens immobiliers, dans le cas des prêts en difficulté, dans un marché fortement éprouvé et encaisser de sévères pertes, ou conserver les actifs suite à un arrangement et en disposer à un moment plus propice. Dans l'intervalle, quelle valeur devait-on attribuer à un tel prêt dans le portefeuille des prêts apparaissant au bilan? Il ne s'agit donc pas de savoir si la pratique était nouvelle ou non; il s'agit plutôt de savoir si la pratique était justifiée, étant donné le nombre croissant de prêts en difficulté et l'ampleur de la récession.

Le problème le plus obvie que pose le recours à l'évaluation selon la valeur de référence est la possibilité que la reprise de la demande ne corresponde pas aux prévisions. Voici ce que déclarait M. Smith au sujet d'un prêt dont l'intérêt avait été capitalisé et dont, par la suite, un montant de 2 millions de dollars fut radié dans le cadre du programme d'aide :

> Si vous me permettez d'expliquer un peu, je crois que même si, au moment où cette fiche d'information a été rédigée pour le conseil, l'emprunteur n'avait pas encore retiré la totalité du crédit, ce prêt devait bientôt, dans quelques mois je crois, devenir non productif parce que nous serions arrivés à la valeur de référence. Nous n'irions pas plus loin et un prêt deviendrait non productif à ce moment et *la reprise de la demande ne correspondait pas aux prévisions* et, en mars 1985, nous envisagions la liquidation d'un aussi grand nombre d'actifs que possible; en conséquence, ce prêt devait devenir non productif et nous voulions le liquider. (traduction)

3. Capitalisation des intérêts

D'après la politique de la BCC, l'intérêt pouvait être capitalisé sur un prêt nouveau ou un prêt en difficulté, à la condition que le service du crédit du siège social soit convaincu que le prêt, ainsi que les intérêts capitalisés, allaient être remboursés. La BCC estimait que sa politique à cet égard ressemblait à celle des autres banques canadiennes. Ainsi, la banque capitalisait les intérêts de certains prêts et les déclarait comme revenu jusqu'à ce que la valeur du prêt corresponde à la valeur de l'actif donné en garantie.

Les vérificateurs soulignaient, dans leur rapport au comité de vérification en 1983, que la capitalisation des intérêts sur les prêts en difficulté rendait plus difficile la détermination de leur caractère recouvrable et revenaient sur le même sujet en 1984, déclarant que la politique de la banque en matière de comptabilisation et de capitalisation des intérêts impayés était un peu plus libérale que ne le souhaitaient les vérificateurs. Comme nous le verrons plus loin, les vérificateurs ont pu constater, les deux années, que les pratiques de la banque ne dépassaient pas ce qui était communément admis. En décidant de capitaliser les intérêts, la banque se reportait souvent à la valeur de référence pour justifier son choix. C'est au moins vers la fin de septembre 1983, qu'on a commencé à se servir des valeurs de références pour établir les valeurs de garanties aux fins de capitalisation des intérêts.

La banque suivait des pratiques semblables pour l'accumulation de l'intérêt. L'intérêt impayé, pour une période variant de 4 à 10 mois et

demi, était comptabilisé si des mesures étaient prises pour recouvrer des fonds par la vente de certains actifs ou l'injection de fonds, ou encore les prêts étaient renégociés moyennant une nouvelle garantie. Ici encore, les intérêts pouvaient être accumulés jusqu'à concurrence de la référence.

Le liquidateur a présenté certains documents qui semblent donner le montant des intérêts capitalisés pour les années 1982, 1983 et 1984 dans la division canadienne. D'après ces documents, les montants, pour les années en cause, seraient les suivants :

	(en millions de dollars)
1982 –	2,261
1983 –	21,162
1984 –	30,460
Total –	53,883

D'après d'autres documents présentés à la Commission par la suite, les données pour les États-Unis sont également disponibles et le montant total, pour le Canada et les États-Unis, est de 59,6 millions de dollars canadiens.

C'est M. Gérald McLaughlan qui demandait, dans une note de service datée du 31 mai 1985, aux agents de la banque d'étudier la capitalisation des intérêts. Les montants à inclure comprenaient les prêts pour lesquels la banque avait accordé un crédit supérieur aux normes imposées par les lignes directrices afin de comptabiliser les intérêts comme revenus et dont il aurait fallu, dans la plupart des cas, modifier les conditions initiales de prêt pour prendre en compte le crédit additionnel. Il prescrivait aux agents de crédit d'exclure certains types de prêts : le crédit accordé pour une première fois à un emprunteur lorsque la capitalisation des intérêts était prévue dans les conditions de prêt (mais les nouvelles sociétés créées à la suite d'une réorganisation du crédit ne devaient pas être considérées comme faisant partie de ce groupe); les prêts visant des projets de construction, pour lesquels la capitalisation des intérêts est une pratique courante; les crédits pour dépenses d'exploitation qui servaient à payer les dépenses en intérêts, sous réserve du respect des conditions relatives à la marge de crédit; les prêts entièrement remboursés (mais les prêts remboursés à la suite d'un arrangement créant une nouvelle société ne devaient pas être exclus); et les prêts consentis pour couvrir les arrérages d'intérêt et pour lesquels la garantie supplémentaire était suffisante.

Les agents, du moins ceux de la division canadienne, devaient présenter ces renseignements au plus tard le 10 juin 1985. Chaque succursale recevait un imprimé informatique qui dressait la liste de tous les paiements d'intérêt relatifs à des prêts en cours le jour en question. Cet imprimé pouvait donc comporter des entrées au titre des intérêts capitalisés. Chaque succursale rédigeait un tableau montrant le nom du compte, le solde du capital en fin d'exercice, le montant total des intérêts capitalisés pour l'année, l'état du prêt (productif ou autre) en fin d'exercice, l'état courant du prêt et le secteur d'activité de l'emprunteur. Chaque tableau était signé par le vice-président régional. Le vice-président de la région de l'Atlantique a fait savoir au siège social que, étant donné le caractère subjectif de certaines conclusions, le rapport produit par son bureau pouvait comporter certaines imperfections.

Le commissaire rappela MM. McLaughlan et Smith pour les interroger au sujet du rapport de la BCC sur la capitalisation des intérêts. Ils ont déclaré que le document était inexact, mais qu'il pouvait y avoir sous-évaluation des montants déclarés pour la division des États-Unis. Le bureau du contrôleur, dirigé par M. Paul Melnuk, avait fait certains tests sur ce document et découvert un certain nombre d'erreurs. De plus, M. R.J. Pogue, du bureau du contrôleur, déclarait que, d'après l'impression qu'il avait eue des agents de crédit des bureaux régionaux, la définition des termes « capitalisation des intérêts », donnée par M. G. McLaughlan, n'était pas très concise et pouvait donner lieu à des interprétations. Comme le comité de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques avait déjà remis son rapport, ce qui avait amené la BCC à entreprendre l'étude de la capitalisation des intérêts, aucun effort ne fut entrepris pour évaluer l'ampleur des inexactitudes ni le montant réel des intérêts capitalisés par la banque.

Malgré les faiblesses relevées par M. McLaughlan au sujet de l'étude de la capitalisation, M. Melnuk demandait, dans une note datée du 10 juillet 1985, aux agents de crédit de tenir à jour les dossiers de capitalisation pour le Bureau de l'inspecteur général et de respecter les mêmes critères et les mêmes directives que pour la rédaction des premiers rapports. M. William H. Broadhurt, président et associé principal de Price Waterhouse, et plusieurs banquiers déclaraient dans leur témoignage que les banques canadiennes ne tiennent pas habituellement ce genre de dossiers. À leur avis, il était sans doute possible d'élaborer d'avance un système qui permettrait de réunir ce genre de données, mais qu'il était très difficile de le faire rétrospectivement. M. Paine a même déclaré que, si les dossiers de la BCC étaient exacts, ce

qu'il avait de la peine à croire, alors les vérificateurs et l'inspecteur général étaient de « fieffés imbéciles ». Le montant total de la comptabilisation des intérêts, 59 millions de dollars, doit être considéré en rapport avec le revenu net de 16 millions de dollars couvrant la même période. Toute contrepensation importante d'un montant d'intérêts comptalibisé aussi élevé (quoique la banque n'ait pas reçu de paiement à l'égard des prêts) aurait mis l'établissement dans une position déficitaire pour toutes ces années.

L'évaluation de l'ampleur de la capitalisation des intérêts est devenue encore plus complexe à la suite du témoignage des vérificateurs qui ont examiné leurs feuilles de travail relatives aux prêts pour lesquels l'intérêt avait supposément été capitalisé. Ils ont relevé un certain nombre de prêts dont le solde du capital semblait avoir été réduit ou ne semblait pas avoir été augmenté pour tenir compte d'intérêts supposément capitalisés. Ils en ont conclu que, pour un nombre important de prêts, l'intérêt, s'il avait été capitalisé, avait été remboursé. Ce que nous avons déjà vu au chapitre 4.

4. Prêts non productifs et provisions pour pertes sur prêts

La BCC avait un critère assez rigide pour l'établissement des provisions pour prêts : il fallait que la perte soit connue ou probable pour qu'une provision soit établie. Les méthodes comptables appliquées par la banque pour l'établissement de provisions particulières s'apparentaient aux méthodes les plus libérales en cette matière. À cause de cela, une proportion importante des prêts étaient classés parmi les prêts productifs. Encore une fois, la décision d'établir une provision pour pertes sur un prêt se fondait sur la valeur de référence, c'est-à-dire les prévisions de reprise de l'économie, notamment en ce qui concerne les prêts consentis dans le secteur immobilier de l'Alberta et dans le secteur du forage en Alberta et aux États-Unis.

5. Surveillance du BIGB

Une bonne partie des renseignements présentés dans la présente partie ont déjà été rapportés en décrivant l'histoire de la BCC. Étant donné le mandat de l'enquête, à savoir d'évaluer le processus de surveillance des banques au Canada, il nous semble indiqué de reprendre certains éléments de cette histoire en les analysant dans l'optique de la réglementation.

On comprend un peu mieux les rapports entre le Bureau de l'inspecteur général des banques et la banque lorsqu'on sait que

l'inspecteur général a appris de la *Federal Reserve Bank* de San Francisco, le 7 mai 1981, que la BCC avait présenté une requête visant l'acquisition d'une participation de 40 pour 100 dans *Westlands*. Le 26 mai 1981, l'inspecteur général obtenait, en téléphonant à la banque, des renseignements sur cette transaction, notamment le genre d'activités bancaires de *Westlands*, sa taille, le nombre de ses succursales, la gestion et les difficultés à prévoir suite à cette acquisition. L'inspecteur général fut informé que la BCC n'avait pas l'intention de s'ingérer dans la gestion courante de la banque et qu'elle faisait confiance aux gestionnaires en place.

Le 30 avril 1982, le BIGB apprenait que *Greymac Mortgage Corporation* s'était porté acquéreur d'environ 10 pour 100 des actions émises et en circulation de la BCC et que M. Leonard Rosenberg, qui détenait le contrôle de *Greymac Mortgage*, avait été élu membre du conseil d'administration le 27 avril 1982. En mai 1982, le BIGB apprenait que la banque avait consenti un prêt à *Greymac Credit*, une société liée à M. L. Rosenberg. Cette question devait être vérifiée lors de l'inspection annuelle.

L'inspection annuelle menée par le BIGB en 1982 ne révélait rien d'alarmant, malgré certaines inquiétudes au sujet de la qualité des actifs, des liquidités et des frais généraux. Les inspecteurs découvraient que les pertes réelles sur prêts ainsi que le nombre de prêts non productifs avaient commencé à augmenter en 1981. Ils observèrent également un rétrécissement de la marge d'intérêt et une légère baisse des revenus.

Le 3 juin 1982, le gouverneur en conseil approuvait une augmentation du capital autorisé de la BCC en autorisant la création de deux catégories d'actions privilégiées et l'émission d'actions ordinaires additionnelles.

Depuis 1982, le BIGB recevait des rapports réguliers sur la situation financière de la BCC. Le 19 octobre 1982, les représentants du BIGB apprenaient, au cours d'une visite de la BCC, que 16 pour 100 de tous les prêts étaient considérés comme des prêts en difficulté. Ce pourcentage avait quadruplé depuis huit mois. Dans les régions de la Colombie-Britannique et des Rocheuses, ce type de prêts représentait 26 pour 100 du portefeuille. La pratique de capitalisation des intérêts fut soulevée à cette occasion. D'après la banque, elle n'avait recours à cette pratique que dans des cas « exceptionnels ». Les représentants du BIGB découvraient que les intérêts étaient capitalisés lorsqu'ils étaient impayés pour une période variant de quatre à dix mois et demi et dans

les cas où des « mesures positives » étaient prises, par exemple la vente de certains éléments d'actif, l'injection de fonds ou la renégociation du prêt moyennant une garantie supplémentaire. Le BIGB estimait que la banque maîtrisait bien la situation et prenait les mesures voulues pour la redresser. Toutefois, le BIGB n'estimait pas que la reprise économique était imminente, et M. Grant prévoyait que les intérêts impayés et capitalisés pourraient dépasser de 5,2 millions de dollars les profits pour l'exercice de 1982. Il laissait cette question à l'examen des vérificateurs. À la lumière de l'étude faite par la banque en 1985 et produite par le liquidateur, ce commentaire prend toute sa signification.

Il a déjà été question d'une note de service « secrète » rédigée par un agent de la Banque du Canada et datée du 6 octobre 1982. Cet agent déclarait entre autres qu'un représentant de la Banque du Canada avait appelé le matin même pour faire état des observations de plus en plus nombreuses qu'on lui communiquait sur la situation financière de la Banque commerciale du Canada d'Edmonton. Il poursuivait en disant que deux représentants de la Banque du Canada avaient rendu visite à M. Gérald McLaughlan, de la BCC, pour exprimer leur inquiétude au sujet du risque de perte de confiance qui menaçait la banque et qui pourrait occasionner une « ruée aux guichets ». Ce rapport énumère en détail les dépôts perdus par la BCC et les difficultés que suscitaient les prêts consentis dans le secteur pétrolier au Canada et aux États-Unis. M. McLaughlan s'est enquis du rôle de la Banque du Canada dans l'éventualité d'une ruée aux guichets. Aucune mesure prise par un représentant quelconque du BIGB n'est consignée dans les dossiers de ce dernier, d'où cette note a été tirée pour être présentée à l'enquête. De même, rien dans les dossiers de la Banque du Canada n'atteste qu'une mesure quelconque ait été prise par cette dernière, même si, à première vue, la note semble avoir été diffusée à un bon nombre de directeurs, y compris le gouverneur.

Le 11 janvier, l'inspecteur général adjoint communiquait avec M. Robert Lord, un des vérificateurs de la banque, pour discuter d'une façon générale des pratiques de prêt de la banque. M. Lord déclarait que, à son avis, même si la banque avait un volume assez élevé de prêts moins bons que la moyenne, les agents de crédit maîtrisaient bien la situation et faisaient preuve d'imagination dans leur recherche de moyens pour améliorer certaines situations particulières. Il informait l'inspecteur général adjoint que l'économie régionale était à l'origine des difficultés éprouvées au sujet des prêts dans les secteurs des produits forestiers, du pétrole, du gaz, et de l'immobilier. Il déclarait de plus qu'il était très difficile d'évaluer à ce moment les prêts du secteur immobilier à cause de la faible demande, mais qu'il ne croyait pas que les

problèmes de la banque dans ce secteur soient très graves. Il avait confiance que l'examen des prêts mené par la banque permettrait d'éviter les surprises désagréables en 1983, toutes choses étant égales par ailleurs. Quant aux projections de M. Grant, selon lesquelles les profits déclarés de la BCC pouvaient dépasser de 5,2 millions les profits réels, elles ne semblent pas avoir été évoquées, mais M. Grant s'est déclaré satisfait à ce sujet parce que les vérificateurs attestaient que les états financiers représentaient bien la situation financière de la banque.

Dès le milieu de 1982, le BIGB était au courant de certaines pratiques de la banque et s'en entretenait avec les vérificateurs. Lors de la rencontre entre les vérificateurs et les représentants du BIGB, à l'occasion de l'inspection de 1982, les deux parties ont discuté en détail des prêts et, en particulier, de l'évaluation des garanties et de la capitalisation des intérêts. En réaction à la perte considérable de valeur des propriétés foncières et du matériel de forage dans l'ouest du Canada, la banque évaluait les garanties en comptant sur une reprise du marché. Elle estimait que cette méthode était justifiée, car l'évaluation à la valeur de liquidation était inacceptable à cause de la très faible demande de propriétés foncières et de matériel de forage et à cause des intentions déclarées de la banque qui voulait soutenir les entreprises qui subissaient les contrecoups de la conjoncture.

Devant les représentants du BIGB, les vérificateurs se sont montrés inquiets qu'une telle évaluation laisse croire que les garanties étaient adéquates alors qu'il n'y avait pas de demande pour de tels actifs à ce moment. Les représentants du BIGB ont exprimé l'avis que les banques pouvaient envisager à long terme la valeur des garanties et pouvaient, dans bien des cas, laisser porter les choses et traiter ces prêts un peu comme des investissements. Quant à la capitalisation des intérêts, les représentants du BIGB ont souligné que, dans le secteur bancaire, on préfère généralement être prudent à cet égard et ne pas comptabiliser les intérêts impayés; il fallait néanmoins traiter chaque prêt comme un cas particulier. Au cours de son témoignage, l'inspecteur général a déclaré que, s'il est justifié d'utiliser cette méthode d'évaluation pendant une récession, il faut, à moins que l'écart entre cette valeur et la valeur marchande ne se rétrécisse de lui-même, réduire l'évaluation ou établir une provision pour pertes sur le prêt en question; l'écart ne doit pas persister très longtemps. Cette réserve n'apparaît pas dans les notes des vérificateurs ni dans les documents du BIGB. En fait, ce n'est qu'en juillet 1985 que l'Inspecteur général recommandait aux vérificateurs de la Norbanque l'établissement de provisions pour pertes sur les prêts du secteur immobilier, étant donné que la reprise se faisait attendre en

Alberta et que, de ce fait, l'évaluation selon un contexte de pleine exploitation devenait de plus en plus discutable.

Vers la fin de mars 1983, M. Gérald McLaughlan informait le BIGB que 18 pour 100 de tous les prêts étaient considérés comme laissant à désirer, y compris les prêts en souffrance (définis à l'article 58 de la *Loi sur les banques*), qui représentaient 4,5 pour 100 du portefeuille total. De plus, la banque jugeait que 31,45 pour 100 de tous les prêts présentaient des « risques supérieurs à la moyenne ». M. R. Grant ne se rappelait pas que l'inspecteur général ait vérifié si ces prêts devaient être classés parmi les prêts en difficulté. M. G. McLaughlan signalait aussi une hausse de 60 pour 100 des prêts en difficulté par rapport à l'ensemble du portefeuille de prêts américains depuis le mois de septembre 1982. Il soulignait que le portefeuille de prêts continuait d'être concentré à 45 pour 100 en Alberta et en Colombie-Britannique et que la banque commençait à souffrir de problèmes de financement. À son avis, depuis l'affaire de *Greymac Trust*, la banque devait payer une prime de 15 à 25 points de base sur ses dépôts. Enfin, les dépenses autres que d'intérêts avaient monté en flèche à cause des programmes d'expansion adoptés en 1981. Pour toutes ces raisons et, en particulier pour atténuer les problèmes de financement, la banque avait cessé de chercher de nouveaux prêts.

En avril 1983, le BIGB apprenait par une tierce partie les pratiques supposément peu orthodoxes de la BCC. On lui disait entre autres que la banque transférait des prêts en difficulté du secteur immobilier à des sociétés créées à cette fin et dotées d'un capital minimal, et que la banque finançait l'achat de ces prêts. Le principal arrangement de ce genre a été conclu en 1982 entre la BCC et une société que l'on a nommée, au cours de l'enquête, la *Société Zéro*. Un agent du BIGB a étudié de façon approfondie l'utilisation qu'on faisait de la *Société Zéro*. Les résultats de cette étude ont déjà été commentés plus avant.

L'inspecteur général a aussi parlé de cette question avec la direction de la banque afin de mieux comprendre la politique de la banque en ce qui a trait à la comptabilisation de l'intérêt d'un prêt lorsqu'aucun intérêt n'est acquitté, ainsi que les effets de cette politique sur le bilan et l'état des résultats de la banque. Il voulait aussi vérifier dans quelles circonstances la banque cesserait de laisser courir ou de capitaliser les intérêts et annulerait les intérêts comptabilisés comme revenus. Il ne semble pas que l'on ait pu formuler une politique précise en cette matière, mais l'inspecteur général se vit donner une série de rapports sur tous les cas où un arrangement avait été fait, entraînant la création d'une nouvelle société. La politique pertinente de comptabilisa-

tion des intérêts est étudiée plus loin. Le 22 juillet 1983, le BIGB informait la banque qu'il comprenait mieux les arrangements concernant la *Société Zéro* ainsi que les pratiques comptables utilisées pour ce cas. Le BIGB se déclarait « assez satisfait » de ces pratiques comptables, mais demandait qu'on le tienne au courant de ces arrangements.

Le 24 mai 1983, le Bureau de l'inspecteur général commençait son inspection annuelle de la BCC. Les inspecteurs s'inquiétaient de ce que le service d'inspection de la banque n'évaluait pas la qualité des prêts au cours de l'inspection de groupes de prêts. En effet, la banque estimait que l'évaluation des crédits relevait du service du crédit et que le service d'inspection ne devait vérifier que la conformité aux politiques de la banque. Les vérificateurs émettaient l'opinion que les procédures de la banque étaient satisfaisantes.

Dans son rapport sur l'inspection de 1983, l'inspecteur général soulève les points suivants : la capitalisation des intérêts jusqu'à concurrence de la valeur de réalisation de certaines garanties (par opposition à la valeur admissible pour un prêt); le traitement des gains ou des pertes sur la vente de certains actifs; l'établissement de certaines provisions (pas assez prudent); la qualité et le manque de diversification du portefeuille de prêts. Par contre, l'inspecteur général souligne la qualité de la planification, des systèmes d'information de gestion et de la gestion de la banque. Aucune cote d'ensemble n'est attribuée à la BCC dans ce rapport, car cette pratique n'a débuté qu'avec l'introduction du système *CAMEL* en 1984.

Le 23 juin 1983, M. Macpherson résumait les résultats d'exploitation du deuxième trimestre de 1983. Les résultats de la banque étaient parmi les pires de toutes les banques de l'annexe A. Au cours du trimestre en cours, les résultats se dégradaient : le revenu net accusait une baisse de 20 pour 100, et le rendement de l'actif avait diminué de 22 pour 100 pour se situer à 0,32 pour 100. La marge d'intérêt s'était élargie et s'établissait à 1,16 pour 100. Par rapport au deuxième trimestre de 1982, le revenu net avait baissé de 30 pour 100 et le rendement de l'actif, de 40 pour 100, en dépit du fait que l'actif ait augmenté de 225 millions de dollars. Les provisions pour pertes sur prêts enregistraient une hausse de 88 pour 100 et les dépenses autres que d'intérêts, de 46,6 pour 100.

En octobre 1983, le BIGB recevait les résultats du troisième trimestre de 1983. Tous les principaux indicateurs accusaient une baisse par rapport au trimestre précédent et au trimestre correspondant de l'exercice précédent. Par rapport au trimestre précédent, le revenu net

avait diminué de 60 pour 100, le rendement de l'actif, de 37,5 pour 100, et la marge d'intérêt, de 8,2 pour 100. Par contre, l'actif-prêts avait augmenté de 6 pour 100. Les pertes réelles sur prêts se chiffraient à 3,2 millions de dollars par rapport à des provisions de 2,4 millions.

En décembre 1983, le *DBRS* réduisait la cote de crédit des titres de la BCC, de R-1 (faible) à R-2 (élevé). La banque fit part de ses inquiétudes au sujet de ses liquidités, et l'inspecteur général convenait que la baisse de la cote pourrait augmenter les frais d'exploitation de la BCC en haussant ses frais d'intérêts.

Le 7 février 1984, la BCC présentait les résultats de l'exercice 1983 à l'inspecteur général. Elle avait émis pour 19,5 millions de dollars d'actions. La question des actions des sociétés de fiducie avait été réglée de façon satisfaisante. La banque avait réussi à vendre pour 10 millions de dollars d'obligations subordonnées et pour 30 millions de dollars d'actions privilégiées. La baisse de la cote de crédit n'avait pas perturbé ses activités de financement. Dans l'ensemble, les frais d'exploitation avaient été réduits. De plus, la BCC déclarait que les prêts non productifs avaient baissé de 177 millions de dollars à 119,5 millions. Elle prévoyait qu'ils n'atteindraient plus que 66,7 millions de dollars à la fin de l'exercice, mais, en fait, les prêts non productifs se chiffraient à 166 millions de dollars au 31 mars 1984.

C'est le 15 mai 1984 que débutait l'inspection de 1984. Le Bureau de l'inspecteur général était très inquiet de la hausse considérable des prêts non productifs, qui étaient passés de 71,4 millions de dollars en 1982 à 161 millions à la fin du premier trimestre de l'exercice 1984. Les inspecteurs ont encore une fois discuté des pratiques comptables avec les vérificateurs. Ils soulignèrent dans leur rapport que les évaluations courantes des actifs immobiliers étaient pratiquement inutiles en Colombie-britannique et en Alberta et que, dans les cas où la banque maîtrisait la situation, elle fixait une valeur de détention pour la garantie. Les vérificateurs avaient relevé cette pratique pour la première fois en 1982. Ils l'avaient soulignée encore une fois dans la note remise au comité de vérification pour fins de discussion. Ils ont aussi soulevé la question de l'importance des provisions pour pertes par rapport à certains prêts. M. Grant déclarait, dans son témoignage, qu'il ne se souvenait pas si les vérificateurs avaient chiffré l'augmentation requise, ni s'ils avaient précisé les prêts pour lesquels une augmentation s'imposait. Que ce soit au cours de cette rencontre ou plus tard, le BIGB a certainement pris connaissance du contenu de la note de 1983 remise au comité de vérification pour fins de discussion. La note en question

comprend en annexe un tableau des prêts en difficulté pour lesquels des provisions supplémentaires s'imposeraient. Le montant global des provisions supplémentaires atteint 3,36 millions de dollars pour la division canadienne et 13,8 millions pour la division américaine. Le compte des réserves pour éventualités ne contenait que 24 millions de dollars, et, d'après les vérificateurs, ce montant représentait une protection supplémentaire contre les pertes imprévues sur prêts. D'après M. Grant, les provisions pour pertes, plus le capital de la banque, plus le compte de réserves pour éventualités suffisaient pour couvrir toutes les pertes possibles.

Les vérificateurs ont aussi soulevé la question de l'évaluation selon un contexte de pleine exploitation et ont déclaré au BIGB qu'ils se fiaient presque entièrement à la direction de la banque en ce qui concerne la décision d'établir une provision pour pertes sur un prêt donné et de cesser la comptabilisation de l'intérêt impayé. Une liste des intérêts capitalisés pour des prêts en difficulté était également jointe à la note remise au comité de vérification. D'après la liste, le total de ces crédits faiblement garantis sur lesquels la banque était privée de tout recours atteignait 6,578 millions de dollars. Dans un de ces cas, l'intérêt était capitalisé en fonction de la valeur de référence et, dans un autre, l'intérêt avait été capitalisé après que la banque eut reçu une offre de règlement. En 1983, le revenu net de la banque s'établissait à 6,505 millions de dollars.

Dans le rapport d'inspection rédigé par M. Watt, la banque se voit attribuer une cote satisfaisante. D'après M. Grant, qui connaissait mieux la banque, la cote aurait dû être insatisfaisante, mais le rapport ne fut jamais modifié pour traduire les opinions de M. Grant. L'inspecteur général informait le Ministre, dans une lettre datée du 24 septembre 1984, que la rentabilité de la banque s'était détériorée à cause des prêts non productifs et de la nécessité d'établir des provisions pour pertes sur prêts. La lettre ne faisait pas état de l'opinion de l'inspecteur en chef, selon lequel la situation de la banque était insatisfaisante. La lettre allait même jusqu'à déclarer que la situation financière de la banque était saine. De plus, on y attribuait le piètre rendement de la banque au cours de l'exercice 1984 à la nécessité d'aborber les pertes découlant de sa participation de 40 pour 100 dans *Westlands*. Au moment où la lettre fut rédigée, *Westlands* était devenue une filiale en propriété exclusive et aucune mention n'est faite des pertes à absorber par la BCC par la suite. L'inspecteur général soutient que la teneur générale de la lettre révélait l'opinion du BIGB, à savoir que la situation de la banque était insatisfaisante.

Le 9 octobre 1984, l'inspecteur général recevait les résultats du troisième trimestre de 1984. Les prêts non productifs atteignaient maintenant 175,6 millions de dollars, et la banque prévoyait qu'ils se chiffreraient à 183 millions en fin d'exercice. En février, elle avait prévu que ces prêts tomberaient à 66 millions en fin d'exercice. L'escalade des pertes sur prêts se poursuivait : sur une base annuelle, elles étaient estimées à 1 pour 100 des actifs admissibles, comparativement à 0,72 pour 100 au même trimestre de l'exercice précédent. La banque déclarait une perte de 5,3 millions de dollars avant recouvrement des impôts par le biais de Westlands.

L'estimation des garanties détenues par la BCC et les problèmes que posaient l'évaluation de la BCC préoccupa le Bureau de l'inspecteur général jusqu'à la fin de 1984. Par exemple, M. Grant écrivait dans une note adressée à l'inspecteur général et à son assistant, en date du 18 octobre 1984:

> [...] nous, de la Division de l'inspection, sommes inquiets, et je ne doute pas que la prudence vous incite à partager cette inquiétude au sujet de l'évaluation générale des propriétés en Alberta. Toutefois, comme vous le savez très bien, il est terriblement difficile de procéder à une évaluation en Alberta. (La) lettre de (?) semble corroborer ce point de vue. Il estime ... que certains des biens sont surévalués et d'autres sous-évalués. La banque a vraisemblablement obtenu une évaluation experte de ces biens. D'après nos discussions avec les représentants et les vérificateurs des banques au sujet des biens situés en Alberta, il semblerait que l'évaluation peut varier de façon considérable selon les hypothèses retenues. (traduction)

Dans l'addenda au document sur les prêts inexécutés, daté du 18 juin 1984, le BIGB définit les prêts à intérêt non comptabilisé comme « des prêts à l'égard desquels l'intérêt n'est pas comptabilisé parce qu'il existe un doute raisonnable quant à la possibilité de recouvrer ultimement le capital ou les intérêts ». D'après l'addenda, « les prêts à l'égard desquels l'intérêt exigible en vertu des modalités du contrat n'a pas été payé depuis quatre-vingt-dix jours doivent automatiquement être désignés des prêts à intérêt non comptabilisé, à moins que la direction du service du crédit ne détermine qu'il n'y a pas de doute raisonnable quant à la possibilité de recouvrer ultimement les sommes exigibles ». La date d'entrée en vigueur de la directive était fixée au 1er novembre 1984, c'est-à-dire qu'elle devait s'appliquer à l'exercice 1985 de toutes les banques.

Dans l'addenda, l'inspecteur général prescrivait « que les prêts à l'égard desquels l'intérêt n'a pas été payé en vertu du contrat depuis 180 jours soient classés dans la catégorie des prêts à intérêt non

comptabilisé », étant donné que de tels arrérages suffisent pour mettre en doute la capacité de remboursement de l'emprunteur. Toutefois, il accordait une certaine latitude, mais seulement dans des circonstances atténuantes, au-delà du délai de cent quatre-vingts jours. Cette directive avait nettement pour objet, en ce qui concerne la renégociation ou la réorganisation du crédit, d'amener les banques à révéler des transactions mettant en cause des nouvelles sociétés. Lorsqu'un prêt était retiré de la liste des prêts non productifs par la capitalisation des intérêts ou par tout autre moyen et remis en vigueur par le biais d'une nouvelle société, la directive exigeait la divulgation d'une telle transaction en l'incluant dans un tableau de rapports prescrits.

Par une autre disposition, l'addenda prescrivait que tous les intérêts comptabilisés auparavant mais non recouvrés devaient être comptabilisés comme pertes au cours du trimestre où la direction décidait de ne plus comptabiliser les intérêts sur le prêt en question. L'application rigoureuse de cette directive aurait eu des conséquences graves sur la comptabilisation des profits de la BCC.

Enfin, l'addenda contenait une disposition relative au traitement comptable des honoraires reçus par la banque à l'occasion de la réorganisation d'un prêt. D'après cette disposition, la banque pouvait comptabiliser ces honoraires comme revenus dans la mesure où ils compensaient des frais et dépenses liés à la renégociation du prêt. Toute fraction excédentaire devait être amortie sur la durée du prêt.

Le 22 janvier 1985, le Bureau de l'inspecteur général recevait un prospectus préliminaire puis, le 4 février 1985, un prospectus définitif concernant la fusion de la banque avec *CCB REIT*, une fiducie non constituée en société. À ce sujet, les vérificateurs avaient rédigé une lettre d'accord présumé, dans laquelle ils déclaraient que rien ne leur permettait de croire que les états financiers présentés dans le prospectus ne représentaient pas fidèlement la situation financière au 31 octobre 1984. Le BIGB n'a pas révélé sa propre échelle d'évaluation dans sa classification «insatisfaisante» qu'elle utilisait pour la banque (et ne le révéla pas à la banque) même après l'inspection de 1984. De l'avis de l'inspecteur général, le prospectus définitif ne contenait aucune déclaration de nature à éveiller l'attention d'un lecteur sur les changements importants du portefeuille de prêts de la BCC au cours de 1985. L'inspecteur général autorisa le dépôt du prospectus le 4 février 1985 et émit un accusé de réception le 6 février 1985. Aucune allusion n'est faite au rapport de la *Federal Reserve Bank* de San Francisco au sujet de l'agence de L.A., qui n'avait pas été signalé au BIGB avant la mi-

février 1985 et qui avait été reçu par la BCC le 12 février 1985, et aux environs du 6 février à Los Angeles.

Le 6 mars 1985, M. Grant exprimait son inquiétude au sujet de la viabilité de la BCC. À la fin de l'exercice 1984, la valeur des prêts non productifs se chiffrait à 194,2 millions de dollars. Les revenus du premier trimestre de 1985 étaient peu satisfaisants, la banque ayant déclaré un profit après impôt de 200 000 dollars. L'économie de l'Ouest était toujours en déclin. À ce moment, M. Grant concluait que les prêts non productifs occasionnaient des frais supérieurs aux revenus. La banque aurait de la peine à survivre telle qu'elle était à ce moment. Quelque temps après le 8 mars 1985, l'inspecteur général recevait un rapport selon lequel la valeur des prêts non productifs atteignait 292 millions de dollars à la fin de janvier 1985. Dans une note des vérificateurs au Comité de vérification, en 1984, et communiquée au BIGB, le ou vers le 7 mars 1985, on y mentionne que les pratiques employées par la BCC affectent ses états financiers.

6. Le déclin généralisé de la banque

Bref, c'est au début de 1982 qu'ont commencé les difficultés financières de la banque. Le dossier fait état d'une hausse continue des prêts non productifs et des prêts en difficulté, ainsi que des demandes répétées du Bureau de l'inspecteur général en vue d'obtenir des éclaircissements de la banque au sujet de transactions particulières et l'avis des vérificateurs sur les pratiques de crédit appliquées par la BCC. L'inspecteur général recevait régulièrement des rapports de M. McLaughlan sur la situation financière de la banque. L'inspecteur général adjoint analysait chaque trimestre les résultats d'exploitation de la banque et suivait l'évolution des principaux indicateurs, qui enregistraient une baisse continue. En juin 1983, il observait que les résultats de la banque étaient parmi les pires de toutes les banques de l'annexe A. L'inspecteur général savait que les prêts non productifs et les prêts en difficulté augmentaient, bien que la banque ait prédit une baisse des prêts non productifs en 1984. L'inspecteur général était également au courant des divers arrangements de la banque et savait que la banque ne suivait pas les règles de la prudence dans l'établissement des provisions pour pertes et la comptabilisation des intérêts.

MM. Grant et d'Entremont rendirent visite à la banque le 29 octobre 1982. M. Grant déclare que, lors de cette rencontre, les deux visiteurs ont reçu, de la part de la direction de la banque, l'assurance que la valeur des garanties était un plancher absolu, lorsqu'ils ont manifesté leur inquiétude au sujet du faible écart que l'on observait

dans bien des cas entre la valeur de la garantie et la valeur du prêt, ce qui pouvait entraîner des pertes si la moindre erreur s'était glissée dans l'évaluation des garanties. Les deux visiteurs ont aussi reçu l'assurance que la BCC ne capitalisait les intérêts que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'elle était convaincue que la situation n'était que provisoire et que des recettes tirées d'une autre source permettraient de la corriger. Néanmoins, les représentants de l'inspecteur général ont appris que les intérêts impayés, pour une période variant de quatre mois à dix mois et demi, étaient comptabilisés comme revenus si l'on croyait que des mesures positives étaient prises pour recouvrer les sommes exigibles par la liquidation d'éléments d'actif ou l'injection de fonds supplémentaires, ou si les prêts étaient renégociés moyennant une garantie supplémentaire. Même si la banque croyait avoir décelé tous les cas problèmes et mettre fin à la hausse des prêts en difficulté, M. Grant déclarait dans son rapport :

> Nous ne partageons pas ce point de vue optimiste. La solution de leurs problèmes ne dépend pas d'eux. Certes, la baisse des taux d'intérêt pourrait soulager certains de leurs clients, mais il n'y a aucun signe d'une reprise économique. Si la baisse des profits des sociétés se poursuit et si le rythme des faillites d'entreprises se maintient, nous ne voyons pas comment la banque n'en serait pas touchée.
>
> Enfin, selon les renseignements obtenus de la banque, on pourrait soutenir que les profits déclarés pour l'exercice en cours dépassent les profits réels d'environ 5,2 millions de dollars, à cause de la comptabilisation des intérêts non perçus (4,2 millions) et de la capitalisation des intérêts (1 million).(traduction).

Certains indices laissent croire que le BIGB était également au courant des pratiques de la banque en matière de capitalisation des intérêts. La question fut soulevée en 1983 relativement à la *Société Zéro*. Dans une lettre datée du 7 juin 1983, que M. David E. Smith faisait parvenir à un agent du Bureau de l'inspecteur général des banques, il est dit que la banque cesse de comptabiliser l'intérêt couru ou de capitaliser l'intérêt, dès que le montant du prêt se rapproche de la valeur estimative de réalisation de l'actif donné en garantie. M. D.E. Smith déclare dans la même lettre que l'intérêt capitalisé sur le prêt consenti à la *Société Zéro* atteignait une somme globale de 208 940 dollars au cours de l'exercice 1982 et de 519 146 dollars au cours des deux premiers trimestres de l'exercice 1983. Les notes postérieures à l'inspection de 1983 font également état des questions suivantes :

1. Le Bureau de l'Inspecteur général était inquiet du volume élevé de prêts non productifs et se demandait si la banque était capable de les

surveiller. La surveillance des prêts en difficulté semblait assez bien assurée, bien que le montant des intérêts capitalisés fut assez important.

2. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, les intérêts n'étaient capitalisés que jusqu'à concurrence de la valeur de réalisation et non de la valeur du prêt.

3. La politique de la banque en matière de provisions pour pertes n'était peut-être pas assez prudente, étant donné que le ratio provisions-pertes était assez faible comparativement au ratio observé dans d'autres banques. Cette question inquiétait également les vérificateurs.

4. Le BIGB s'inquiétait du nombre de prêts garantis par des biens fonciers, à cause de la baisse des valeurs observée dans ce secteur.

De plus, à l'occasion de l'inspection de 1983, le Bureau de l'inspecteur général a réussi à convaincre la banque que la comptabilisation des intérêts jusqu'à concurrence de 100 pour 100 de la valeur de la garantie était une pratique trop libérale et augmentait de façon dramatique les risques de la banque, mais il n'a pas obtenu de la banque l'engagement de changer ses pratiques en cette matière. Le seul engagement qu'il a réussi à obtenir de la banque est celui d'informer l'inspecteur général de tout arrangement semblable à celui de la *Société Zéro*, et rien n'indique que la banque n'a pas respecté cet engagement.

Il ressort aussi des notes préalables à l'inspection de 1984 que le Bureau de l'inspecteur général n'était pas satisfait des réponses qu'il recevait de la Banque commerciale du Canada. Le BIGB voulait vérifier, au cours de l'inspection, si la banque maîtrisait bien la qualité de son portefeuille de prêts. Encore une fois, le BIGB voulait déterminer la politique de la banque en matière de comptabilisation des intérêts impayés comme pertes, de comptabilisation des intérêts courus et de capitalisation des intérêts. Il semble en effet que le Bureau était fort inquiet de la capitalisation des intérêts. Dans les notes préalables à l'inspection, on retrouve une liste de prêts dont les intérêts avaient été capitalisés pour une somme globale d'environ 2,48 millions de dollars entre la fin de l'exercice 1983 et la fin du premier trimestre de 1984, somme qui ne comprenait pas un montant de 5,725 millions de dollars au titre des coûts capitalisés. Le BIGB estimait que les profits déclarés pour le premier trimestre de 1984 dépassaient de 36 pour 100 les profits réels.

Les notes postérieures à l'inspection de 1984 énumèrent encore une fois les préoccupations du Bureau de l'inspecteur général : le nombre important de prêts non productifs, la capacité de la banque de surveiller ces prêts, les pratiques de la banque en matière de comptabilisation des intérêts courus et de capitalisation des intérêts de certains prêts et la baisse de la rentabilité de la banque. Le BIGB était au courant de la teneur de la note de 1983 remise par les vérificateurs au comité de vérification pour fins de discussion, dont nous avons déjà parlé. La partie du rapport d'inspection qui porte sur la rencontre finale avec M. Gérald McLaughlan contient l'énoncé suivant : « La politique de la banque en matière de comptabilisation des intérêts courus et le nombre de prêts non productifs sont toujours une source d'inquiétude ».(traduction).

Enfin, le Bureau de l'inspecteur général recevait, le 7 mars 1984, une copie de la note de 1984 remise au comité de vérification pour fins de discussion, dans laquelle, encore une fois, on relevait les pratiques comptables qui auraient des répercussions sur toute décision de sauver la banque. Vers le même moment, soit le 6 mars 1985, M. Grant concluait que la banque aurait de la peine à survivre si elle n'était pas fusionnée ou si on ne conjuguait pas une radiation des actifs non productifs et une injection importante de capital.

Au cours des dernières inspections, le BIGB avait pris de plus en plus conscience des problèmes de la banque et même face à cet état de faits, l'éventualité d'une crise majeure, le 14 mars, n'avait pas été prévue. Dans son témoignage, l'inspecteur général a semblé laisser entendre qu'il avait un espoir ténu que la situation de la banque finirait par s'améliorer :

> Il ressort clairement de tout cela que la banque est en difficulté, que ses profits sont marginaux et qu'elle a besoin d'une surveillance étroite. En fin de compte, c'est de cela qu'il s'agit et tout ce que nous venons de dire laisse entendre que c'est à quoi nous nous employions. Nous visitions la banque chaque trimestre... même si elle était encore en difficulté, il n'était pas tout à fait évident que la situation s'aggravait, du moins considérablement, ... mais, en réalité, lorsqu'une une bonne partie du portefeuille de prêts d'une banque est en difficulté, on ne peut pas agiter une baguette magique et les faire disparaître. Il faut, ou bien radier ces prêts de façon ordonnée, ou bien travailler de concert avec les entreprises intéressées dans l'espoir que les arrangements permettront de sauver une partie de la garantie et de rétablir les finances de la banque. C'est à ce point que nous en sommes. (traduction).

Et un peu plus loin :

> J'ai déjà dit que nous ne sommes pas des magiciens. Nous avions des entretiens réguliers avec la direction de la banque au sujet de sa situation financière et

des procédures qu'elle appliquait; nous arrivions à améliorer le traitement comptable des prêts non productifs, mais, peu importe comment on les traite, ils sont toujours là; ils figurent toujours dans les dossiers de la banque et, en réalité, ils sont ou bien productifs, ou bien non productifs. Mais enfin, nous espérions, comme la banque et comme d'autres observateurs, que la reprise finirait par arriver et que les problèmes, du moins les plus graves, finiraient par se résorber. En fin de compte, la reprise ne s'est jamais produite [...] (traduction)

Annexe D

Le programme de soutien et l'effondrement de la BCC

A. Antécédents

1. Prévisions de la direction au début de l'année financière 1985
2. Premiers renseignements à parvenir à l'exécutif
   a. *Renseignements antérieurs au 14 mars portés à la connaissance du BIGB*
      (i) *Appels téléphoniques de M. McLaughlan*
      (ii) *Appels du Federal Reserve Board des 15 et 20 février et rapport de cette dernière reçu par l'inspecteur général peu après le 17 mars*
      (iii) *Surveillance régulière postérieure à l'exercice 1984*
   b. *Renseignements antérieurs au 14 mars portés à la connaissance d'autres membres du gouvernement fédéral*

B. Réaction des agents de réglementation à la crise de la BCC en mars 1985

1. Présentations de la BCC au BIGB et à la Banque du Canada — 14 mars
2. Préparatifs de sauvetage : 15-22 mars
3. Inspections de la BCC
   a. *Première inspection : MM. Grant et Tallman*
   b. *Évaluation des garanties de la BCC par la Banque du Canada*
4. Formulation et interprétation de la Déclaration d'intention — 22-24 mars
   a. *Réunion du 22 mars*
   b. *Deuxième inspection — M. Grant et une équipe de banquiers — 24 mars*

c. Réunion du 24 mars et Déclaration d'intention

5. Titulaires d'obligations, communiqué de presse, *Loi sur l'aide à la BCC*
   a. *Titulaires d'obligations*
   b. *Le communiqué de presse*
   c. *Loi sur l'aide financière à la BCC*

C. Préparatifs en vue de l'entente de participation

1. Avances de la Banque du Canada
2. La lettre de solvabilité de l'inspecteur général du 26 avril
3. Entente de participation du 29 avril et documents connexes

D. Mise en oeuvre, fonctionnement et surveillance des mesures de soutien

1. Décision d'entreprendre un nouvel examen du portefeuille à la suite du sauvetage
2. Troisième inspection : Les représentants spéciaux
3. Quatrième équipe d'inspection : M. Hitchman
4. Rapports entre le groupe Hitchman et les autres enquêtes sur la BCC
5. Enquête et rapport de M. Utting
6. Rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques
7. Rapports entre les banquiers du groupe de soutien et la BCC
8. Réévaluation de la situation de la BCC
   a. *Réunions du mois d'août avec les représentants de la BCC*
   b. *Fusion*
   c. *Opinions sur la solvabilité*
9. Rapport final de M. Hitchman

E. Fin des opérations de la BCC

1. Nomination d'un curateur
2. Décision de mettre fin aux opérations de la BCC

Annexe D

Le programme de soutien et l'effondrement de la BCC

A. Antécédents

1. Prévisions de la direction au début de l'année financière 1985

Au début de l'année financière 1985, les dirigeants de la BCC formulaient des prévisions relativement optimistes en regard des résultats prévus, en se fondant sur leur évaluation du climat économique en général et de facteurs internes. « La banque prévoit une amélioration importante des bénéfices durant l'année financière 1985, même si la rentabilité n'atteindra des niveaux acceptables qu'à partir de 1986, en raison du fait que les prêts non productifs et les pertes sur prêts sont encore considérables malgré leur diminution ». Dans le secteur du matériel de forage, où la BCC exerçait la plus grande partie de son activité aux États-Unis, on prévoyait que « l'amélioration se poursuivrait » au cours de l'année financière 1985. « Nous sommes très satisfaits des résultats de nos clients du secteur des installations de forage » et « le programme d'aide aux installations de forage atteint les résultats prévus ». D'après des publications de l'industrie et une enquête de *Standard and Poor's* du 20 décembre 1984 portées à l'attention de la commission d'enquête par la direction de la BCC, il semble plausible que, à cette époque, les dirigeants de la banque aient envisagé avec optimisme les perspectives de l'industrie énergétique américaine.

Également, dans leur témoignage devant la commission d'enquête, les représentants de la BCC ont souligné que, pour le premier trimestre de 1985, les résultats financiers d'ensemble de la banque avaient effectivement dépassé les prévisions budgétaires, même si les proportions de revenu imposable et de revenu exempt d'impôt n'avaient pas correspondu aux projections internes.

Néanmoins, dès le 10 décembre 1984, il existait des indications que l'établissement de provisions particulières pour certains comptes du réseau américain de la BCC pourrait s'imposer en 1985. Selon les estimations de E.J.D. Pinder, vice-président, Crédits spéciaux, les

besoins en provisions particulières se chiffraient à 7,15, 26,60 et 45,15 millions de dollars respectivement, selon trois hypothèses, l'une, « optimiste », la deuxième, « intermédiaire » et la troisième, « pessimiste ». Il déclarait ce qui suit dans une note de service du 10 décembre 1984 à M. Heisz :

> Ce n'est pas pour susciter l'étonnement que ces chiffres sont présentés de la sorte et il est évident que la signification des totaux correspondant aux hypothèses optimiste, intermédiaire et pessimiste n'est que relative[...]
>
> Ce qui ressort à ce stade, c'est que certains de nos comptes de longue date[...] devront faire l'objet de provisions cette année et que nous devons commencer à intégrer cette réalité à notre planification. (traduction)

La concentration des prêts énergétiques aux États-Unis à la fin de 1984, ne permettait pas une vue d'ensemble de la situation à la BBC. La banque faisait face à bien d'autres problèmes, et certains très sérieux duraient depuis très longtemps. L'administration des prêts énergétiques de la BCC consentis à des débiteurs américains, à la fin de 1984, relevait directement du groupe des crédits spéciaux aux États-Unis, dont les membres exerçaient une surveillance pratiquement quotidienne des comptes concernés et entretenaient des rapports fréquents avec les emprunteurs et d'autres intervenants de l'industrie, de manière à se tenir constamment au courant de son évolution. Le 30 janvier 1985, M. Heisz informait la haute direction de plusieurs éléments nouveaux et importants touchant le secteur énergétique. Voici un extrait du procès-verbal de la réunion à laquelle M. Heisz a participé par téléphone :

> Le contrôleur de la monnaie des États-Unis a demandé aux grandes banques de faire des provisions supplémentaires en regard de prêts liés à l'industrie pétrolière.
>
> À cause de la baisse des prix décrétée par l'OPEP, les sociétés américaines interrompent des projets de développement dans la région continentale des États-Unis et en Alaska. M. Heisz est très préoccupé par les prêts du réseau aux États-Unis touchant les installations de forage; ce secteur pourrait donner lieu à des radiations supplémentaires importantes. (traduction)

Mentionnons qu'une nouvelle demande de réserves fut faite auprès du *FRB*, les réserves consenties deux ans plus tôt étant épuisées. Pour les dirigeants de la BCC, la décision prise par l'OPEP en matière de prix le 30 janvier constituait une « assez bonne nouvelle », étant donné que le prix par baril affiché n'avait baissé que de 1 $ *US* à 28 $ *US*, en dépit du fait que l'on prédisait auparavant d'importantes baisses de prix. Néanmoins, en raison de l'incertitude persistante entourant l'évolution future des prix du pétrole et d'autres facteurs touchant l'industrie, le groupe des crédits spéciaux entreprenait, à la mi-février, une réévaluation plus poussée du portefeuille de prêts énergétiques de la banque.

Au début de février, M. McLaughlan continuait à préparer la réaction de la BCC au rapport du *Federal Reserve Board* des États-Unis daté du mois de septembre de l'année précédente. Le rapport n'avait pas encore été reçu, mais il était prévu qu'il mettrait en lumière la nécessité de provisions supplémentaires; dans une note de service datée du 6 février 1985, adressée à M. Heisz, M. McLaughlan écrivait :

> Bien que je n'aie pas encore reçu le rapport d'inspection le plus récent, nous savons que le *Fed* a jugé douteux un grand nombre de prêts, pour lesquels des provisions devront être établies. Nous devons maintenant déterminer comment nous allons traiter cette situation. Autrement dit, les prêts doivent-ils être transférés au Canada sans provisions ou bien devons-nous prévoir des provisions particulières et éliminer les réserves de nos résultats consolidés. Je vous prie d'examiner cette situation avec P. Melnuk, pour faire en sorte que la stratégie que nous adopterons soit celle qui est la plus acceptable pour nos vérificateurs externes.
>
> À l'avenir, vous devriez évaluer systématiquement les portefeuilles de prêts de la *Commercial Centre Bank* et de l'agence de la BCC pour faire en sorte que les comptes douteux soient transférés au Canada avant les inspections des agents de réglementation. (traduction)

Tout semblerait indiquer que les organismes de surveillance américains furent plus exigeants auprès de la BCC que le BIGB. Les résultats de la réévaluation du portefeuille de prêts énergétiques furent présentés à M. McLaughlan dans leurs grandes lignes le 23 février et en détail le 27 février, en Californie. Il en ressortait que les répercussions sur l'industrie américaine du pétrole et du gaz étaient, selon les mots de M. McLaughlan, « plutôt soudaines et plutôt fortes », en regard de prévisions favorables récentes.

Le rapport de M. Heisz brossait un tableau très pessimiste de la situation courante du marché intérieur et des marchés mondiaux:

> En dépit de progrès modestes enregistrés dans le programme de redressement de la banque destiné à certains clients entrepreneurs, il est évident, selon la situation actuelle de l'industrie énergétique, que les temps deviennent plus difficiles et que l'on doit s'attendre à d'autres revers de fortune parmi les sociétés et les banques liées au secteur de l'énergie. Durant la période 1982 — 1983, la plupart des sociétés pétrolières prévoyaient que, sur les marchés intérieurs, des facteurs d'offre et de demande favorables entraîneraient un relèvement des prix du pétrole et du gaz dès 1985. Les conditions du marché mondial se sont au contraire détériorées, assombrissant ainsi les perspectives d'avenir au niveau du raffinage, de la distribution, du forage et d'autres maillons de la chaîne énergétique. Depuis la fin de 1984 et jusqu'à maintenant, le recul du prix du pétrole a donné un rude coup de plus à une industrie pétrolière américaine déjà chancelante. Le recul de la demande, l'incapacité de l'OPEP de régler le problème des ventes à rabais et la surabondance de pétrole ont ramené le prix au comptant du brut américain de référence à environ 26,0 $ le baril. Les valeurs de la plupart des réserves ont de nouveau baissé de

façon spectaculaire, tout comme celles d'autres éléments d'actif liés au pétrole. Certains outillages de forage vendus récemment à l'occasion de ventes aux enchères faites par des banques de l'est du Texas n'ont rapporté que 11 cents par dollar de valeur comptable. La baisse de l'activité de forage a été plus prononcée depuis la mi-décembre 1984 que durant pratiquement toute autre période antérieure, ce qui a rendu la faillite inévitable pour bon nombre d'exploitants qui ne faisaient que vivoter depuis 1982. (traduction)

En fait, les prix du pétrole, après impôts, avaient baissé en Alberta à la fin de 1980 et l'industrie pétrolière commençait à faiblir dans le monde entier un an plus tard. À peu près au même moment où le groupe des crédits spéciaux évaluait la situation énergétique américaine, la division américaine de la BCC fournissait d'autres indications selon lesquelles les problèmes du portefeuille de prêts de la banque n'étaient pas limités au secteur de l'énergie.

M. McLaughlan a déclaré dans son témoignage que, avant le 23 février, il était satisfait des améliorations du portefeuille des prêts énergétiques consentis aux États-Unis. Après avoir reçu le rapport du 27 février 1985, M. McLaughlan a conclu que toute immobilisation supplémentaire dans le programme d'aide aux installations de forage constituerait un risque commercial inacceptable et il a accepté la recommandation de la division des États-Unis de commencer à liquider le portefeuille plus tard en 1985 à mesure que les contrats arriveraient à échéance. Selon ce que prévoyait M. McLaughlan à cette époque, la mesure devait avoir une double incidence sur la BCC. Premièrement, la dévaluation des prêts à l'industrie du forage à leur valeur de liquidation entraînerait une imputation majeure au capital de la banque par le biais du compte des réserves pour éventualités; la valeur estimative de cette imputation s'établissait alors à 85 millions de dollars et aurait équivalu à environ 70 pour 100 du capital de la BCC. En second lieu, une augmentation considérable des prêts non productifs était prévue au portefeuille des prêts énergétiques consentis aux États-Unis. La valeur estimative de 100 millions de dollars environ en nouveaux prêts non productifs donnerait lieu à une imputation supplémentaire au compte des bénéfices, soit une dépense qui serait vraisemblablement de l'ordre de 10 millions de dollars à un moment où les prévisions de bénéfices annuels se chiffraient aux environs de 4,5 millions de dollars. Les répercussions de ces radiations allaient se faire sentir sur les actifs et sur les profits de la banque. La perte d'intérêts sur les prêts devenus improductifs allait aggraver davantage la situation.

Le 4 mars 1985, le comité de prêt du conseil d'administration de la BCC se réunit. Ses membres furent informés du fait que la direction prévoyait essuyer une perte de 85 millions de dollars sur les prêts

consentis à des installations de forage américaines. De plus, on signala une augmentation des prêts en difficulté de la banque, surtout attribuable à l'augmentation des prêts non productifs. Le comité de prêt ne prit aucune initiative, étant donné que le même rapport devait être présenté au conseil d'administration le jour suivant.

Le 5 mars, un aperçu général du rapport est déposé à la réunion du conseil. Bien que le procès-verbal de la réunion du conseil ne signale aucune référence du président à l'existence du rapport Heisz portant sur la radiation proposée de 85 millions de dollars canadiens de prêts à des installations de forage américaines, l'aperçu général paraphrase le rapport Heisz. L'aperçu signale « une forte augmentation des prêts non productifs » et on y constate que « les perspectives du secteur des services énergétiques sont soudainement devenues très mauvaises ». Il y est signalé que les prix du pétrole brut « ont baissé précipitamment d'un jour à l'autre » et que la qualité des prêts consentis dans le cadre du programme de forage « se détériore ». D'après les notes de M. McLaughlan, « l'analyse n'est pas tout à fait définitive à ce stade » et, selon le procès-verbal, le président a conclu en déclarant : « Si la détérioration se poursuit dans le secteur des services énergétiques aux États-Unis et si la liquidation devient l'objectif à atteindre, des capitaux additionnels seront nécessaires plus tard dans l'année ».

Le président du conseil de la BCC, M. Paul Britton Paine, a deposé à l'enquête que les exposés présentés à cette occasion avaient un caractère particulièrement hypothétique et que les membres du conseil s'étaient montrés impatients de savoir « dans quelle mesure il s'agissait d'une situation concrète, d'une réalité immédiate, ou de circonstances futures appréhendées ». Dans son témoignagne, M. Paine a déclaré que le rapport Heisz n'avait pas été mentionné comme tel, ni à la réunion du comité de prêt, ni à celle du comité de vérification le 4 mars, ni à la réunion du conseil du 5 mars. De fait, le rapport Heisz datant du 25 février n'a été vu par le président qu'un certain temps après le mois de mars. Sa déposition contient la déclaration suivante :

> J'avais la nette impression que ce document, le rapport Heisz, contenait des faits tout à fait nouveaux. Une des raisons pour lesquelles (bien que je ne puisse me prononcer au nom des autres membres du conseil, je crois que leur impression était la même) nous avons conclu qu'il fallait, pour nous permettre de faire le point, qu'un rapport fondé sur des faits concrets nous soit présenté dans les deux semaines[...] Je n'en connaissais pas l'existence (du rapport Heisz). Ce n'est que beaucoup plus tard, dans le cadre de la préparation de ma comparution devant la présente commission je crois, que j'en ai eu connaissance pour la première fois. (traduction)

Il importe de se rappeler que le rapport Heisz n'a jamais été présenté au conseil ni au BIGB et pourtant, selon la direction, la crise qui a débouché le 14 mars sur les révélations au BIGB et à la Banque du Canada est attribuable aux pertes sur les prêts consentis à des entreprises américaines du secteur de l'énergie, pertes qui avaient été signalées pour la première fois dans le rapport Heisz. Finalement, le conseil donna instruction à la direction de procéder à une évaluation complète du portefeuille de prêts et de faire rapport le 19 mars. Comme on le verra plus loin, le président du comité de vérification avait appris, lors de sa visite à l'agence de Los Angeles à la mi-février, qu'il y avait des difficultés avec les prêts dans le secteur américain de l'énergie. Nous verrons sous peu aussi que la BCC avait reçu en février un rapport très négatif du *FRB* sur la succursale de Los Angeles. Il n'a pas été question de ce rapport non plus aux réunions du conseil tenues les 4 et 5 mars. M. J. Hillman, président du comité de vérification, était au courant de l'existence de ce rapport.

À sa réunion du 5 mars, le conseil, préalablement à toute discussion portant sur « les prêts non productifs du réseau aux États-Unis » et sur les prêts non productifs en général, adopta une résolution de déclaration de dividende. Cette décision fut abrogée le 17 avril.

En regard de ces événements, M. McLaughlan a déclaré être tout à fait certain que le conseil avait donné instruction de passer en revue le reste du portefeuille de prêts de la banque, c'est-à-dire les prêts autres que les prêts énergétiques aux États-Unis, qui avaient déjà fait l'objet d'une évaluation et d'un rapport au conseil. Il a déclaré également dans son témoignage que ce rapport devait être prêt pour la réunion du 19 mars et que, dans l'intervalle, il devait s'entretenir avec le gouvernement de l'Alberta et l'inspecteur général des banques pour divulguer ce problème.

Le 13 mars 1985, les responsables du réseau canadien de la BCC avaient complété une analyse détaillée de l'ensemble du portefeuille de prêts en vue de disposer d'une évaluation quantitative de l'importance des radiations nécessaires pour tenir compte des conditions du marché et de leur incidence sur l'importance des prêts non productifs et des prêts partiellement productifs pour la période de planification s'étendant jusqu'au 31 octobre 1987. Le 14 mars 1985, le réseau des États-Unis complétait une évaluation analogue. Ces renseignements furent présentés le 17 mars à un comité spécial du conseil qui avait été constitué pour étudier le problème. Il ressortait de ces analyses que, selon « l'hypothèse probable », la valeur totale des radiations se chiffrait à 252 millions de dollars et que les radiations auraient prévisiblement

lieu le 30 avril 1985 (111 millions de dollars canadiens) pour le réseau des États-Unis et le 31 juillet 1985 (141 millions de dollars) pour le réseau du Canada.

À titre de président du comité de vérification, M. J. Hillman prévoyait être présent dans les bureaux de l'agence de Los Angeles entre le 11 et le 13 février 1985, afin d'observer les systèmes d'inspection et de contrôle mis en place chez *Westlands*. Bien que l'examen du portefeuille de prêts n'eût pas été prévu à son programme, M. Hillman reçut des renseignements de M. Boynton au sujet de la situation générale du portefeuille de prêts aux États-Unis. Un projet de compte rendu de la visite de M. Hillman rédigé quelque temps après le retour de celui-ci (à part les commentaires qu'il a pu faire lors des réunions du comité et du conseil des 4 et 5 mars, M. Hillman n'a donné de compte rendu de sa visite ni à la direction ni au président du conseil) indique que la direction de l'agence lui avait fait part des préoccupations suivantes concernant la qualité du portefeuille de prêts :

1. tendance à reporter les problèmes liés au portefeuille actuel en ayant recours à des techniques comptables comme la capitalisation des intérêts et des dépenses;

2. création d'emprunteurs;

3. services de prêts lents à détecter les premiers signes de difficulté, ce qui traduit la compétence inégale des agents de prêts et des vice-présidents régionaux et leur penchant naturel à ne pas signaler des difficultés lorsqu'elles concernent les prêts qu'ils ont eux-mêmes négociés;

4. situation des prêts non productifs pire que ne l'imaginent les membres du conseil;

5. portefeuilles nécessitent provisions importantes;

6. pris connaissance de lettre du *Federal Reserve Board* du 6 février 1985 reçue très récemment, qui accompagnait le rapport d'inspection et contenait des commentaires particuliers sur la qualité de l'actif. (traduction)

Dans son témoignage, M. Hillman a déclaré qu'il n'avait pas entendu parler, au cours de sa visite, du rapport Heisz qui était alors en préparation et qu'il n'avait pas non plus été informé d'une détérioration soudaine du programme de financement d'installations de forage de la banque. Les notes de visite de M. Hillman ne contiennent aucune

indication qui puisse laisser entendre que ces sujets lui aient été mentionnés.

Il semble que M. Hillman n'ait pas cherché à connaître ou à réunir des détails particuliers sur l'importance des réductions de valeur nécessaires dans le portefeuille de prêts aux États-Unis, étant donné qu'il considérait qu'il s'agissait là d'une question relevant du chef de la direction de la banque. De retour au Canada le 13 février, il prit des dispositions pour rencontrer M. McLaughlan le 4 mars 1986. Pour des raisons inexpliquées, M. Hillman n'a ramené que les lettres qui accompagnaient le rapport du *FRB* mais non le rapport même, très sévère à l'égard de l'agence de Los Angeles. Il n'y a pas de preuve que M. Hillman ait mis le comité de prêt ou le conseil au courant de l'existence du rapport en question lors des réunions des 4 et 5 mars.

2. Premiers renseignements à parvenir à l'exécutif

a. Renseignements antérieurs au 14 mars portés à la connaissance du BIGB

Le BIGB disposait de trois sources de renseignements sur la situation et les affaires de la BCC avant le 14 mars, date à laquelle M. McLaughlan a rencontré les responsables de la réglementation à Ottawa pour faire état d'une importante détérioration de la situation de la banque : des appels téléphoniques de la part de M. McLaughlan, un rapport des autorités de réglementation américaines portant sur les opérations californiennes de la BCC et les rapports de surveillance périodique de la BCC par des agents du BIGB.

(i) Appels téléphoniques de M. McLaughlan Entre le début et le milieu de février, on fixa au 14 mars 1985 la date d'une rencontre entre les fonctionnaires du BIGB et les représentants de la BCC. Cette rencontre avait pour objet l'examen du plan d'entreprise de la BCC pour 1985 - 1987, des états financiers de la BCC pour 1984 et des résultats du premier trimestre de 1985. M. MacPherson a expliqué qu'une rencontre portant sur des questions d'affaires courantes était même prévue depuis le mois de novembre. Dans son témoignage, M. McLaughlan a déclaré qu'il avait téléphoné au BIGB le 11 mars pour avertir que la question de la situation des prêts énergétiques de la BCC et des solutions possibles devait être ajouté à l'ordre du jour. Il a également déclaré que, après avoir appris que l'inspecteur général et l'inspecteur adjoint étaient absents, il s'était entretenu avec André Brossard, directeur de la Division de l'application de la *Loi du BIGB*, « lui expliquant très succintement de quoi il s'agissait » et « lui mentionnant très rapidement

les trois solutions possibles : la restructuration du capital, la fusion, la liquidation ». M. McLaughlan a déclaré avoir donné suite à ce premier appel le 12 mars, date à laquelle il s'est entretenu à nouveau avec M. Brossard pour tenter de trouver certains candidats possibles à la fusion.

M. McLaughlan communiqua avec le BIGB environ deux semaines après avoir pris connaissance des conclusions de M. Heisz concernant l'évaluation du portefeuille de prêts énergétiques aux États-Unis. M. McLaughlan expliqua ce qui semble être un retard considérable à avertir le BIGB du changement de situation en soulignant qu'il souhaitait évaluer plus à fond le problème avant d'en faire part à l'inspecteur. « Je ne voyais pas à quoi il pouvait servir de crier « au feu » pendant quelques jours alors que je ne connaissais pas la portée des solutions possibles qui étaient envisagées ». M. McLaughlan invoque les mêmes raisons pour expliquer pourquoi il n'a pas fait allusion à la détérioration soudaine du portefeuille de prêts énergétiques aux États-Unis lorsqu'il a écrit à M. Grant le 7 mars en lui transmettant le rapport du *Federal Reserve Board* des États-Unis portant sur l'agence de la BCC à Los Angeles, bien qu'il ait été au courant de l'étude sur les prêts énergétiques californiens dès le 23 février 1985 et, dès le 27 février 1985, de ses grandes conclusions. Cette étude faisait état de la nécessité d'opérer une décote de 85 millions de dollars canadiens sur ces prêts, ce qui représentait la perte d'environ 70 pour 100 des capitaux de la banque.

La situation est davantage compliquée par l'existence d'une note rédigée le 8 mars 1985 (dont il sera question plus loin) par la Banque du Canada en vue de la réunion du 14 mars. On n'explique pas comment il se fait que la Banque du Canada en soit venue à se mêler d'une réunion décrite par tous les intéressés comme «ordinaire» du moins jusqu'à ce que M. McLaughlan en allonge le programme à la suite de ses appels des 11 et 12 mars au BIGB. Les appels téléphoniques du 11 et du 12 mars ne figurent pas dans la chronologie des événements présentée par le BIGB. Dans son témoignage, l'inspecteur général a déclaré que M. Brossard ne se souvenait que d'un seul appel, reçu le 11 mars environ, dont le contenu n'avait en rien soulevé des préoccupations particulières ou fourni de nouveaux éléments d'information en rapport avec la réunion à venir. Le témoignage de M. Brossard, à ce sujet figure dans le compte rendu des audiences du comité sénatorial :

> Comme je l'ai dit, il s'agissait simplement de confirmer la tenue de la réunion du 14. J'ai donc confirmé que la réunion devait avoir lieu et que les personnes qu'il désirait y voir assister seraient présentes. Notre conversation a été très courte. En confirmant la tenue de la réunion, il a effectivement dit qu'elle porterait sur la situation de la banque et qu'il croyait savoir la banque en

difficulté. Nous avons convenu de discuter de tout cela le 14 mars et que ce serait l'objet de la réunion. (traduction)

Il y a également lieu de signaler que l'inspecteur général devait être absent au moment de la réunion du 14 mars. M. McLaughlan était au courant de l'absence prévue de l'inspecteur général mais n'a pas demandé que ce dernier soit avisé du fait que l'importance des questions à l'ordre du jour nécessitait la présence de l'inspecteur général lui-même.

(ii) Appels du Federal Reserve Board des 15 et 20 février et rapport de cette dernière reçu par le BIGB peu après le 7 mars. Le *Federal Reserve Board* de Washington communiqua avec le BIGB le 15 février pour exprimer des préoccupations d'ordre général au sujet de la situation de l'agence américaine de la BCC et pour proposer que des pourparlers plus approfondis aient lieu sur cette question. Les préoccupations du *FRB* étaient fondées sur un rapport qui avait été reçu à Washington au début de février. Ce rapport s'appuyait sur une inspection de l'agence américaine de la BCC effectuée en octobre 1984 en regard de la situation financière au 30 septembre 1984. Le rapport en question ne traitait donc pas de la question du portefeuille de prêts énergétiques aux États-Unis.

L'inspecteur général téléphona à M. McLaughlan le 15 février à la BCC, où le rapport du *FRB* avait été reçu le 12 février. Selon la description de M. Kennett, l'information qu'il reçut à cette occasion de M. McLaughlan était « plutôt positive ». Plus tard, le 20 février, à l'occasion d'une conférence téléphonique, le représentant du *FRB* fit part au BIGB de son évaluation du portefeuille de la BCC. Selon les critères du *FRB*, des prêts d'une valeur d'environ 100 millions de dollars étaient considérés comme des prêts en difficulté, y compris 40 millions de dollars de prêts jugés douteux. Le *FRB* s'attend habituellement à ce que les prêts douteux fassent l'objet d'une décote de 50 pour 100. L'inspecteur général avait compris que le *FRB* s'attendait à ce que la BCC opère une décote importante sur le portefeuille de prêts de l'agence américaine. Il fut également indiqué par la même occasion au BIGB que « le Fed considérait qu'il lui serait peut-être nécessaire d'effectuer prochainement une intervention quelconque ». À la demande du BIGB, la BCC lui fit parvenir le rapport du *FRB*, qu'elle reçut le 7 mars ou à peu près.

Dans son témoignage devant la présente commission d'enquête, l'inspecteur général a déclaré que l'appel du *FRB* du 20 février n'avait ni créé un climat d'urgence, ni débouché sur la nécessité d'entreprendre un examen en profondeur du portefeuille de prêts de la BCC. « L'appel

du 20 février n'a d'aucune manière créé un degré d'appréhension pouvant exiger ce genre de réaction ». L'inspecteur général n'a pas jugé « très considérable » le degré de préoccupation manifesté par l'organisme de réglementation américain et a conclu que ce dernier « ne se précipitait pas pour intervenir dans de telles circonstances ». « Les autorités américaines, a expliqué l'inspecteur général, ne s'inquiétaient pas de la situation au point de nous en avoir fait part le 1er octobre. Ce n'est que tard en février qu'elles nous en ont informés. C'était la première fois qu'elles nous en faisaient part et elles semblaient tout à fait satisfaites que nous ayons convenu d'en parler avec la banque et de préparer une réponse pour le 14 mars ». Compte tenu des propos rassurants de la BCC, fondés sur un examen détaillé des prêts, par opposition au « survol » du *FRB*, et du fait que l'évaluation de cette dernière datait du mois d'octobre, le BIGB avait de bonnes raisons de croire que l'information fournie le 20 février « ne portait pas sur une question de la plus grande urgence ni sur une question qui pourrait précipiter la chute de la banque ». Voilà qui est curieux car la BCC a déclaré avoir été obligée, en raison de la situation des prêts consentis par l'agence de Los Angeles, de faire appel à Ottawa le 14 mars 1985. La déclaration de l'inspecteur général étonne sur un autre point : une note rédigée le 21 février 1985 et portant sur l'appel reçu du *FRB* le 20 février indiquait, selon le témoignage de M. Kennett, que le *FRB* s'inquiétait non seulement de la situation à l'agence le Los Angeles mais aussi des répercussions que ses mauvaises créances pourraient avoir sur la banque en entier.

Selon l'avis du ministre des Finances, il est difficile de conclure sans l'ombre d'un doute que des initiatives plus concrètes auraient dû être prises entre le 20 février et le 14 mars. « Je crois que l'inspecteur général avait l'occasion, dans des délais relativement courts, de dégager un portrait d'ensemble plutôt que de ne faire porter son attention que sur le problème de l'agence californienne ».

Il n'en reste pas moins que, dès le 12 février, on avait en main cet important rapport au siège social de la BCC, que l'inspecteur général avait été avisé le 15 février par le *FRB* des conclusions défavorables qu'il contenait, que le contexte général de difficulté remontait au moins aussi loin que l'inspection de mai 1984 faite par le Bureau de l'inspecteur général, à la suite de laquelle M. Grant, le directeur de la Division de l'inspection, avait attribué à la banque la cote « insatisfaisant » et, enfin, que M. Grant avait fait parvenir le 6 mars à M. MacPherson une note de service dans laquelle une fusion était envisagée. En dépit de tout cela, aucune attention particulière n'a entouré la préparation de la réunion du 14 mars et, dans l'ordre du jour, il n'est fait mention ni du

rapport sur l'agence californienne, ni de l'importance grandissante des prêts non productifs de la banque, ni de la chute de ses bénéfices. La réunion était considérée comme une « réunion ordinaire », puisque le BIGB, tout en envisageant la possibilité que la banque ne survive pas indéfiniment sous sa forme d'alors, supposait qu'il restait à la BCC des mois, sinon des années, pour résoudre ses problèmes.

Le rapport du *FRB* et le rapport Heisz ont été transmis en même temps à la BCC mais le BIGB n'a été mis au courant du second qu'au cours de la rencontre avec McLaughlan, le 14 mars. La direction ne semble pas avoir été désireuse de mettre son propre conseil d'administration ni le BIGB au fait de ces deux très importants rapports en même temps.

(iii) Surveillance régulière postérieure à l'exercice 1984 La troisième source d'information concernant la situation de la BCC provenait des activités régulières de contrôle et d'inspection bancaire du BIGB. Avant le 14 mars 1985, l'inspecteur général avait préparé à l'intention du ministre des Finances la description sommaire suivante des difficultés de la banque :

> « Les indicateurs clés qui permettent de suivre l'évolution d'une banque sont les bénéfices trimestriels, le niveau des prêts non productifs et le niveau des pertes sur prêts ».
>
> « Au cours de l'année 1984, la BCC a affiché des résultats erratiques sur le plan des bénéfices, faisant état de gains durant les premier et troisième trimestres et de pertes durant les deuxième et quatrième trimestres ».
>
> « La banque a signalé à l'avance qu'elle enregistrerait des pertes au deuxième trimestre, expliquant que la situation était attribuable à la réduction de valeur de prêts de la banque *Westlands*, située dans le comté d'Orange, en Californie. À l'époque, la BCC était actionnaire minoritaire de cette banque ».
>
> « Au troisième trimestre, la banque affichait des bénéfices acceptables, compte tenu du fardeau des prêts non productifs. De plus, les résultats du troisième trimestre correspondaient à ce que nous avait laissé entrevoir la direction de la banque ».
>
> « Les états financiers du quatrième trimestre ont été connus à peu près vers la fin de l'année. Ils étaient inquiétants, étant donné qu'ils annonçaient une perte et qu'ils étaient inattendus. La direction annonçait d'autres réductions de valeur imprévues à la banque *Westlands*, qui était devenue une filiale en propriété exclusive de la BCC. Les prêts non productifs continuaient d'être une source de préoccupation, mais il semblait que la banque était en mesure de les assumer ».
>
> « Puisque les résultats du quatrième trimestre nous avaient inquiétés, nous avons cherché, dès février 1985, à obtenir un aperçu préliminaire des résultats du trimestre prenant fin le 31 janvier. Nous avons alors appris que le nombre

de prêts non productifs avait augmenté au cours du trimestre et que cette situation aurait une incidence sur les résultats trimestriels ». (traduction)

M. Grant avait participé directement au suivi du rapport du vérificateur portant sur l'année financière 1984. Il se montra de plus en plus préoccupé de la situation de la BCC après avoir pris connaissance des résultats du premier trimestre de 1985 et du rapport du *FRB* des États-Unis : « Durant le premier trimestre de 1985, ayant appris que la rentabilité de la banque était plutôt précaire, les bénéfices se chiffrant à environ 200 000 dollars, je suis devenu plus inquiet et, compte tenu également de l'appel que nous avions reçu du Fed, il m'a semblé que je devrais me pencher plus attentivement sur ce qui se passait ». Le 6 mars M. Grant écrivit à M. Macpherson pour lui expliquer sur quoi étaient fondées ses préoccupations et pour lui décrire les solutions possibles qu'il avait commencé à examiner, notamment la fusion et la restructuration. Le jour suivant, soit le 7 mars, le BIGB recevait la lettre d'après-vérification datée du 1er mars et les documents connexes, y compris les commentaires de la BCC sur les conclusions du vérificateur et le rapport du *FRB*. M. Grant avait demandé la lettre d'après-vérification à la BCC le 11 janvier et de nouveau le 25 février.

Les vérificateurs, dans une lettre d'après-vérification datée du 1er mars, signalaient que « l'empressement avec lequel la BCC comptabilise et capitalise les intérêts non perçus va quelque peu au delà de ce que nous jugerions souhaitable[...] » Dans leur rapport, les vérificateurs déclaraient notamment :

Le recouvrement d'un certain nombre de créances importantes serait compromis si la reprise attendue des économies canadienne et américaine ne se poursuivait pas. Ces créances pourraient également être menacées advenant une augmentation importante du niveau général des taux d'intérêt. De plus, la banque est vulnérable pour ce qui est de plusieurs prêts dont le recouvrement dépend à toute fin pratique d'une reprise importante des économies de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et, aux États-Unis, du secteur de l'énergie. (traduction)

D'après les diverses sources d'information dont il disposait, le BIGB savait que la BCC n'était pas en bonne posture. Cependant, en se fondant sur les renseignements fournis par les vérificateurs et par la direction de la BCC et sur le contenu du rapport du *FRB* portant sur l'agence américaine, le BIGB en arriva à la conclusion que la situation n'était pas de nature à mettre en péril la solvabilité de la banque.

b. Renseignements antérieurs au 14 mars portés à la connaissance d'autres membres du gouvernement fédéral

Selon la déposition du gouverneur Bouey, avant le 14 mars, la Banque du Canada n'était pas saisie du fait que la BCC était aux prises avec de graves difficultés, même si, en se fondant sur leurs contacts avec le BIGB et les rapports annuels, les agents de la Banque du Canada n'étaient pas sans savoir que la BCC traversait une période difficile. M. Vachon a également fait savoir que la présentation du 14 mars de M. McLaughlan a eu l'effet d'une surprise. Toutefois, environ une semaine avant la présentation du 14 mars, la Banque du Canada avait été avisée d'une manière générale que, d'après le BIGB, l'avenir de la BCC était incertain. Voici un extrait d'une note de service adressée le 8 mars par M. Vachon au gouverneur Bouey :

> « Le Bureau de l'inspecteur général des banques entretient des doutes sur la viabilité à long terme de la BCC compte tenu de sa structure actuelle. Ces doutes sont essentiellement liés à l'importance des prêts non productifs de la banque, qui totalisent quelque 220 millions de dollars. Ces prêts rendent la banque vulnérable à toute évolution néfaste du secteur immobilier dans les provinces de l'Ouest et du secteur énergétique tant au Canada qu'aux États-Unis. Pour ce qui est des prêts liés au secteur énergétique, ils figurent en partie dans les livres de l'agence de la BCC en Californie. Jusqu'à maintenant, l'important portefeuille de prêts douteux a occasionné un manque à gagner annuel de quelque 18 millions de dollars et a été la principale cause des résultats négatifs affichés par la banque au chapitre des bénéfices (avant crédit d'impôt) pour les quelques derniers trimestres. Compte tenu des perspectives peu reluisantes dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie, tant au Canada qu'aux États-Unis, il est probable que le portefeuille de prêts continuera de grever les bénéfices de la banque et de saper son capital (150 millions de dollars). L'inspecteur général craint que la persistance des résultats négatifs au chapitre des bénéfices puisse finir par saper la confiance des déposants et des investisseurs de la banque et entraîner la nécessité d'un crédit de trésorerie de la part d'autres banques à charte ou de la Banque du Canada, ou des deux à la fois. Jusqu'à maintenant, la BCC ne semble pas avoir connu de difficultés de financement inhabituelles. » (traduction)

Cette note ne fait aucune allusion à celle où M. Grant, le 6 mars, concluait que la banque allait avoir de la difficulté à survivre dans sa forme actuelle. Les deux notes se ressemblent étonnamment par le ton. Également, dans son témoignage, la ministre d'État aux Finances a déclaré qu'elle n'avait pas été saisie d'éléments nouveaux de l'évolution de la situation à la BCC d'une manière qui aurait pu, selon son expression, « signifier un quelconque avertissement de danger imminent », après avoir reçu un rapport initial en octobre 1984. Rien n'indique que la session d'information d'octobre 1984 avait fourni l'occasion à la Ministre de savoir que le directeur de la Division de l'inspection du BIGB avait conclu, à la suite de l'inspection annuelle de

1984, que la situation de la BCC était « insatisfaisante » ou qu'elle avait été informée à cette occasion de la situation du portefeuille de prêts de la BCC, telle qu'on la connaissait à l'époque. Ces renseignements ne sont pas contenus non plus dans le rapport annuel sur la BCC présenté par l'inspecteur général au ministre des Finances. Avant le 14 mars, la Ministre savait que la succursale californienne de la BCC représentait une part importante des opérations de la banque mais elle n'était pas au courant de l'appel téléphonique du *FRB* du 20 février ou du fait que la situation en Californie pourrait précipiter la chute de la BCC. L'inspecteur général a confirmé que, lors de rencontres avec la ministre d'État les 5 et 25 février, il n'avait pas informé cette dernière des discussions en cours au sujet de la BCC : « Rien de ce qui s'était produit au cours de cette période ne me semblait assez important pour justifier des dispositions spéciales ou une réunion d'information spéciale avec la Ministre ». La réunion du 25 février entre l'inspecteur général et la ministre d'État portait sur « d'autres sujets liés à la restructuration du système financier ».

De la même manière, selon les souvenirs du ministre des Finances, c'est vers la mi-mars que la situation de la BCC en Californie a été portée pour la première fois à son attention : « Je crois avoir été mis au courant du problème pour la première fois durant le week-end à Québec, celui du Sommet ». Le ministre des Finances retenait que c'était la situation en Californie (plutôt que la fragilité du portefeuille de prêts) qui était à l'origine des difficultés qu'avait connues la BCC en mars et que la détérioration de la situation en Californie avait été soudaine.

B. Réaction des agents de réglementation à la crise de la BCC en mars 1985

1. Présentations de la BCC au BIGB et à la Banque du Canada—14 mars

Donnant suite aux décisions prises à la réunion du conseil de la BCC du 5 mars, M. McLaughlan avait exploré les solutions de rechange qui semblaient s'offrir (y compris des discussions avec le gouvernement de l'Alberta) et avait entrepris une analyse des portefeuilles des réseaux de la BCC au Canada et aux États-Unis. Il n'avait demandé au conseil ni instruction ni autorisation — et n'en avait pas reçu non plus — pour tenter de trouver de l'aide à Ottawa afin de surmonter la crise financière.

À Ottawa, le 14 mars, le président de la BCC, accompagné de MM. Mann et Melnuk, rencontra MM. Macpherson, Grant, Brossard et Ruxton du BIGB. L'inspecteur général était alors en congé et ne participa directement au dossier BCC qu'à compter du 20 mars. M. McLaughan présenta une récapitulation des événements qui avaient conduit à la situation présente de la BCC et décrivit les solutions qui avaient été envisagées jusque-là. L'idée d'un « groupe de sauvetage » fut également abordée.

Dans une note de service adressée à la ministre d'État aux Finances, le jour même de la réunion avec la BCC, l'inspecteur général adjoint M. Macpherson résumait la première présentation de la BCC :

> « Nous avons reçu aujourd'hui la visite du chef de la direction de la banque susmentionnée, M. G.W.C. McLaughlan, qui nous a avisés d'une grave dégradation du portefeuille de prêts de la banque au cours des dernières semaines. La raison principale en est la baisse des prix pétroliers depuis la fin de l'année, qui a occasionné la non-viabilité d'un certain nombre des emprunteurs américains de la banque liés à l'industrie du pétrole ».
>
> « La banque range actuellement presque 30 pour 100 de ses prêts dans la catégorie des prêts en difficulté. De ce groupe, des prêts d'une valeur d'environ 257 millions de dollars sont non productifs, ne procurant aucun revenu à la banque. L'aggravation récente de la situation du portefeuille énergétique fera augmenter le total des prêts non productifs à environ 350 millions de dollars dès la fin d'avril. Mis à part les prêts du secteur énergétique, la plus grande partie des prêts en situation précaire sont liés au secteur immobilier de l'Alberta. La direction, sans doute à juste titre, est arrivée à la conclusion que la banque ne pourrait pas survivre longtemps en assumant un tel fardeau de prêts non productifs ».

M. Macpherson avait brièvement décrit la restructuration, la fusion et la liquidation comme étant trois moyens possibles de régler le problème.

Avant de retourner à Edmonton, la délégation de la BCC mit le gouverneur Bouey et d'autres cadres de la Banque du Canada au fait de la situation de la BCC et des solutions qui avaient été étudiées. M. McLaughlan demanda que la Banque du Canada ouvre une ligne de crédit directe en faveur de la BCC, même si cette dernière jouissait déjà de lignes de crédit irrévocables auprès de banques canadiennes et américaines. Ces entretiens laissèrent au gouverneur Bouey l'impression que le temps pressait quelque peu et que la BCC devait en arriver assez rapidement à une solution avant l'échéance de présentation d'un rapport périodique à une grande banque américaine et la publication des résultats du deuxième trimestre.

Certains intervenants ont pu chercher à évaluer ou à mettre en doute l'assertion de la BCC selon laquelle l'évolution de la situation dans l'industrie pétrolière expliquait le revers de fortune de la banque. Voici ce que l'enquête a pu relever à ce sujet. M. Vachon ne se souvient pas qu'on se soit demandé à l'occasion d'une réunion de la Banque du Canada pourquoi les problèmes s'étaient manifestés à ce moment précis. Rien n'indique non plus que le BIGB ait examiné en profondeur l'analyse que proposait M. McLaughlan au sujet de la détérioration du secteur énergétique au moment des pourparlers du 14 mars. Le BIGB s'intéressait surtout à la coordination de la réaction à la crise immédiate. Le BIGB a toutefois consacré une partie de ses efforts à vérifier le bien-fondé de l'explication des difficultés de la banque, puisque l'inspecteur général a reçu le 27 mars une note de service concernant l'évolution du secteur énergétique où figuraient les prix trimestriels du pétrole brut pour la période allant du premier trimeste de 1980 au premier trimestre de 1985. Voir le tableau D - 1.

Tableau D - 1

Prix trimestriels du brut léger d'Arabie Saoudite
(en $ *US* par baril)

	T1	*T2*	*T3*	*T4*
1980	26,00	28,00	29,33	31,33
1981	32,00	32,00	32,00	34,00
1982	34,00	34,00	34,00	34,00
1983	31,00	29,00	29,00	29,00
1984	29,00	29,00	29,00	29,00
1985	28,33			

Allan Taylor, président de la Banque royale du Canada, a consulté certains agents de sa banque ayant de l'expérience en matière de crédit au secteur pétrolier de l'Ouest pour s'enquérir des difficultés qui auraient pu toucher les installations de forage peu avant le mois de mars 1985. On l'informa que la situation du début de 1985 « n'était que le prolongement de ce qui avait été observé durant toute l'année 1984 ». Dans son témoignage, M. Bruce Cockburn, qui a été, de novembre 1981 à novembre 1985, vice-président des comptes d'entreprises nationales, groupe de l'Énergie et mines, à la Banque royale du Canada, a déclaré

que, au début de 1985, en raison de la chute des prix du pétrole, le décompte des installations de forage pétrolier aux États-Unis avait fléchi à 1 600 environ, par rapport à un sommet de 4 500, même si on croyait encore en décembre 1984 que la baisse s'était stabilisée et que le nombre d'installations ne serait pas réduit en deçà de 2 500.

2. Préparatifs de sauvetage : 15 - 22 mars

Le 15 mars, l'inspecteur général adjoint et M. Brossard rencontrèrent la ministre d'État pour la mettre au fait des solutions jugées possibles, soit la restructuration, la fusion ou la liquidation. M. Macpherson avait déjà avisé l'adjoint exécutif de la ministre d'État au sujet des événements du 14 mars et il avait préparé des documents d'information destinés à la Ministre.

Le 15 mars également, sur recommandation du gouverneur Bouey, le conseil de la SADC fut convoqué. Le gouverneur Bouey, le sous-ministre des Finances, MM. Macpherson et Vachon participèrent notamment à la réunion du conseil de la SADC. Ces derniers étaient tous déjà au courant de la situation de la BCC. Selon le rapport de M. Macpherson, diverses opinions furent exprimées :

> Le gouverneur a plaidé très vigoureusement en faveur du sauvetage de la banque. Le sous-ministre, tout en souhaitant que la banque soit sauvée, n'était pas disposé à engager des fonds publics dans un sauvetage. Le surintendant était préoccupé du fait que l'on sauve une banque tandis que l'on laisse fermer des sociétés de fiducie au détriment de leurs déposants.

Ceux qui préconisaient une aide à la BCC voulaient s'assurer que le coût de cette aide serait raisonnable.

Allan Taylor, président de la Banque royale du Canada, rejoint par téléphone le 15 mars par le BIGB, indiqua que sa banque n'était pas disposée à participer à une « fusion » que M. Macpherson considérait à toutes fins pratiques comme une liquidation. Compte tenu de la position de M. Taylor, le gouverneur et l'inspecteur général adjoint tirèrent la conclusion que la solution de la fusion devait être écartée.

MM. Bouey et Macpherson décidèrent le 16 mars d'inviter à Ottawa les chefs de la direction des grandes banques afin qu'ils expriment leurs points de vue au sujet de l'incidence sur le système bancaire de la fermeture de la BCC et afin de déterminer leur intérêt à participer à une forme quelconque de programme de sauvetage de la BCC. Cette réunion eut effectivement lieu, mais pas avant le 22 mars. Le ministre d'État aux Finances ne souhaitait pas que la réunion soit

tenue plus tôt, ne voulant pas que quiconque, à l'exception de la Banque royale, apprenne les difficultés de la BCC avant que le gouvernement ait eu la chance de réfléchir plus longuement aux solutions possibles. Dans sa déposition, M. McLaughlan a déclaré que M. Macpherson avait laissé entendre le dimanche 17 mars que la liquidation « semblait être la solution qui serait retenue », en raison des désavantages que comportaient les autres solutions. En réaction à ces propos, M. McLaughlan, avec la collaboration de M. Melnuk, prépara plusieurs stratégies de relance distinctes y compris une proposition dont les grandes lignes étaient similaires à celles du programme de soutien qui fut proposé par la suite et les communiqua à M. Macpherson. M. McLaughlan fut rappelé à Ottawa par le BIGB et la réunion du conseil de la BCC prévu pour le 19 mars fut annulée. Au cours de cette période, le BIGB poursuivait simultanément deux objectifs : il envisageait la liquidation tout en cherchant des moyens de sauver la BCC.

Alors qu'on étudiait les dispositions entourant un programme de soutien en vue de sauver la BCC, des fonctionnaires du BIGB de même que des conseillers juridiques et des fonctionnaires du ministère des Finances préparaient l'application des modalités de liquidation qui pourraient devenir nécessaires. C'est le 17 mars que l'on commença sérieusement à explorer les aspects techniques de la liquidation comme solution possible et, dans ce contexte, les preuves d'insolvabilité requises furent réunies. Un curateur fut choisi et il fut envoyé à Edmonton le 24 mars pour y attendre d'autres instructions. Compte tenu de la possibilité que les parties intéressées ne s'entendent pas sur un programme de soutien, l'inspecteur général avait conseillé au ministre des Finances de nommer un curateur.

À cette époque, les responsables du BIGB concentraient leurs efforts sur une « opération de sauvetage » grâce à laquelle la BCC aurait pu continuer à fonctionner à titre de banque indépendante. Essentiellement, ce plan consistait à transférer de la BCC aux six grandes banques une participation aux prêts les plus fragiles du portefeuille de la banque et à remplacer ces prêts par des sommes avancées par les grandes banques et la SADC. Grâce à ce plan, il n'était pas nécessaire de rassembler de nouveaux capitaux pour renflouer la BCC (il aurait été extrêmement difficile à l'époque de réussir une telle levée de capitaux) et, par ailleurs, les participants au programme de sauvetage conservaient, par voie de bons de souscription à des actions ou autrement, la possibilité de réaliser certains bénéfices en contrepartie des efforts consentis et du risque se rattachant aux avances consenties à la BCC. Ce plan était basé sur une proposition faite par M. McLaughlan.

Le lundi 18 mars, l'inspecteur général adjoint informa la ministre d'État de l'évolution du dossier au cours du week-end. Il « lui recommanda la proposition de soutien révisée et l'avisa que cette solution lui semblait la plus attrayante et la plus prometteuse ». La première réaction reçue de l'une des grandes banques fut équivoque. Cette banque était disposée à soutenir tout programme raisonnable sur lequel pourraient s'entendre les participants tout en considérant « avec un certain scepticisme la viabilité à long terme de la banque, notamment en regard de l'expérience [de cette banque] dans le marché de l'Ouest ».

L'inspecteur général adjoint était soucieux des répercussions que pourrait avoir la faillite de la BCC sur d'autres composantes du système financier canadien. Les banques canadiennes de petite taille « seraient exposées à une crise de liquidités et à une fuite des dépôts vers des établissements plus sûrs, notamment dans le cas de déposants importants ». La faillite de la BCC « aurait de graves répercussions néfastes sur les établissements financiers de plus petite taille, notamment ceux dont le siège social est situé dans l'ouest du Canada ». Des sociétés de fiducie et des caisses de crédit subiraient des pertes considérables. Une telle faillite aurait des conséquences sur le plan international pour le Canada et son système bancaire. La faillite d'une banque de « l'annexe A » pourrait perturber le marché interbancaire et « saper la confiance des déposants et des investisseurs étrangers ». On était conscient également du fait que la liquidation de la BCC perturberait gravement les opérations des emprunteurs de la banque, des entreprises privées de petite et de moyenne taille établies surtout dans l'ouest du Canada.

Au cours du débat qui s'ensuivit, les représentants du gouvernement furent confrontés à des considérations difficilement conciliables : d'une part, leur volonté d'éviter une mise de fonds du gouvernement du Canada et, d'autre part, leur grande inquiétude lorsqu'ils envisageaient l'effet perturbateur qui aurait une faillite sur les emprunteurs de la BCC et l'onde de choc qui déferlerait alors sur l'économie de l'Ouest. Plusieurs autres préoccupations firent surface : l'importance de maintenir la discipline dans le système économique et financier; les répercussions internationales de la situation; les aspirations financières de l'Ouest et les conséquences pour l'économie de l'ouest canadien; les répercussions sur les petites banques et autres établissements financiers; la viabilité des banques régionales.

M. Marshall A. Cohen, sous-ministre des Finances, a fourni la description suivante de la réaction des divers intervenants obligés de faire face aux problèmes difficiles de la BCC, où entraient en ligne de

compte une série de facteurs divergents et où les éléments de preuve n'étaient ni indubitables, ni conclusifs :

> Il me semble que je décrirais cette réaction en vous disant de supposer que si, sur une échelle de zéro à dix, zéro correspond au choix de laisser aller la banque à la faillite et dix à celui de la sauver, alors certains d'entre nous disaient quatre et d'autres disaient six. Personne ne disait zéro; personne ne disait dix[...] À la fin des discussions, nous en étions tous arrivés en quelque sorte à un consensus de base que je situerais entre cinq et demi et six sur l'échelle susmentionnée; c'est-à-dire que, sans enthousiasme, nous avions tous convenu du fait qu'il fallait sauver cette banque dans la mesure où le prix à payer était acceptable et raisonnable. Cependant aucun d'entre nous, dans tout cela, n'a adopté de position extrême. (traduction)

L'inspecteur général retourna à Ottawa le 20 mars. Au cours de la journée, il rencontra le personnel du BIGB pour échanger de l'information et s'entretint avec le gouverneur pour discuter des choix possibles et avec la ministre d'État, qui lui demanda de diriger une équipe de travail interministérielle sur la BCC. La Ministre demanda que le groupe soit composé de représentants du ministère des Finances, de la Banque du Canada, de la SADC, du bureau du surintendant des assurances, d'un conseiller juridique principal du ministère des Finances, d'un conseiller principal en communications et des chefs de cabinet de son propre cabinet et du cabinet du ministre des Finances ou de leurs délégués. Voici en quels termes la Ministre formula les objectifs du groupe de travail : « Ce groupe devra fournir une analyse de la situation et présenter les solutions possibles qui s'offrent à la BCC, au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. La présentation de ces possibilités devra comprendre la description des coûts, des répercussions sur les autres établissements financiers, des obligations légales et, dans la mesure du possible, des incidences sur l'économie ». À ce stade, le gouvernement n'avait pas encore pris la décision de sauver la BCC et n'avait pas accepté d'engager des fonds à cette fin.

La province de l'Alberta avait évidemment intérêt à ce que survive la BCC. Les principaux investisseurs et emprunteurs, de même que bon nombre de déposants, y résidaient. Le siège social ainsi que la plupart des employés de la banque s'y trouvaient également. La province elle-même était l'un des importants déposants de la banque. Le trésorier adjoint de l'Alberta était sur place à Ottawa et fut mis au fait de la situation par le sous-ministre des Finances du Canada.

Dès le matin du 21 mars, les autorités gouvernementales, y compris la ministre d'État aux Finances, penchaient en faveur d'un sauvetage de la banque par le biais d'un arrangement en vertu duquel la BCC se départirait d'un bloc de prêts non productifs en les vendant à un

consortium composé notamment de la SADC, du gouvernement de l'Alberta et des grandes banques à charte. La participation financière du gouvernement fédéral lui-même n'était pas envisagée à ce stade. Le conseil de la SADC adopta une résolution qui permettait à cette dernière de participer, jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars, à l'achat proposé de prêts, à condition que quatre exigences particulières soient respectées :

a) Qu'il soit confirmé que la valeur totale des dépôts assurés de la banque se chiffre approximativement à 400 millions de dollars;

b) que l'estimation des pertes éventuelles de l'actif de la banque, telles qu'elles figurent dans le rapport (244 millions de dollars), soit confirmée par l'examen plus approfondi qui était alors en cours;

c) que la somme des contributions des banques participantes et de la province de l'Alberta se chiffre approximativement à 170 millions de dollars; et

d) que les représentants des banques participantes se soient déclarés confiants que l'application du plan permette d'obtenir les résultats escomptés.

Par ailleurs, il n'y avait encore aucun engagement de fonds publics. D'après la ministre d'État, l'intérêt des grandes banques à participer à un sauvetage indiquerait de façon éloquente dans quelle mesure elles se souciaient des répercussions sur le système financier canadien de la faillite de la BCC, étant donné que les banques étaient mieux placées que les fonctionnaires de l'État pour évaluer des questions difficilement perceptibles concernant le taux de confiance que l'on peut accorder au système bancaire.

3. Inspections de la BCC

a. Première inspection : MM. Grant et Tallman

Le 18 mars, Neville Grant, directeur de la Division de l'inspection du BIGB, se rendit à Edmonton « pour surveiller l'évolution du financement de la banque et faire rapport à ce sujet, pour évaluer le bien-fondé des projections financières de la banque et entreprendre un examen des prêts non productifs et des pertes estimatives ». Cette inspection visait, selon les mots de M. Grant « à déterminer quelle était la situation réelle de la banque », à « prendre directement connaissance de la situation ». Pour exécuter l'inspection, M. Grant fut assisté à

Edmonton par Gordon Tallman, vice-président, services commerciaux et comptes d'entreprises nationales à la Banque royale du Canada. Les services de M. Tallman furent fournis par la Banque royale à la demande du BIGB, pour aider le Bureau à faire enquête sur la BCC. De la même façon, les services de MM. James Anderson et Alister McArthur, également de la Banque royale, furent fournis pour l'examen de dossiers de prêts de la BCC aux États-Unis. Ces derniers faisaient rapport par téléphone à M. Grant.

L'inspection d'Edmonton portait sur les prêts canadiens (qu'il s'agisse ou non de prêts intégrés par la suite au programme de soutien) pour lesquels la BCC avait proposé la radiation d'un montant égal ou supérieur à 1 million de dollars. M. Grant a déclaré qu'il s'attendait à ce que M. Tallman inspecte les prêts de la même manière qu'il le ferait s'il s'agissait de sa propre banque et de faire son évaluation en considérant l'emprunteur comme une entreprise en exploitation. M. Tallman a confirmé que c'était bien là l'optique retenue et que, selon ce qu'il avait compris, l'évaluation devait être faite en supposant également que la BCC resterait en activité. Dans certains cas, M. Tallman arriva à la conclusion que le dossier devait être traité comme un cas de liquidation. Lorsqu'il était évident que les dossiers d'un client quelconque ne pouvait pas être considéré comme une entreprise en pleine activité, il était nécessaire de calculer l'importance de la perte prévue après réalisation des garanties.

Au cours d'une période d'un jour et demi, MM. Grant et Tallman examinèrent 36 dossiers de prêts correspondant aux critères de l'évaluation. Le montant total du principal des prêts examinés ne ressort pas à première vue de la preuve fournie. Dans une note, le BIGB indique que le montant total du principal des prêts canadiens examinés en deux séances en mars se chiffrait à 900 millions de dollars et que ceux examinés lors de la deuxième séance se montaient à 602 millions de dollars. Donc, il semble que M. Tallman ait examiné pour 300 millions de dollars de prêts. À Edmonton, M. Tallman se chargeait de l'inspection, tandis que M. Grant relevait les résultats. Dans chaque cas, M. Tallman examinait la demande de crédit, les états financiers les plus récents, des évaluations récentes de l'actif lorsqu'il en existait au dossier et les rapports de prêts non productifs préparés par la BCC.

Divers agents de la BCC furent également consultés au cours de cet examen. Selon la banque, les pertes sur les prêts canadiens non productifs évalués par MM. Grant et Tallman se chiffraient à 141 millions de dollars. Selon l'évaluation de ces derniers, toutefois, il y avait lieu de prévoir des pertes additionnelles de 67 millions de dollars

selon une « hypothèse pessismiste ». La part la plus importante de cet écart de 67 millions de dollars, soit environ 48 millions de dollars, était attribuable à des variations importantes des provisions établies pour cinq comptes particuliers. Pour concilier les opinions de M. Tallman et l'évaluation de la banque, M. Grant avait conclu après de longs pourparlers avec les responsables de la BCC que « le vrai chiffre se situait quelque part entre les deux ». Par conséquent, il réduisit l'estimation de M. Tallman d'environ 7 millions de dollars, de sorte que le total des provisions additionnelles pour pertes sur prêts au Canada se chiffra à environ 60 millions de dollars. L'existence de cet écart de 60 millions de dollars fut révélée au BIGB le 21 mars.

Pour ce qui est des prêts aux États-Unis, qui n'ont pas fait l'objet de témoignages directs devant la commission, il semble que l'inspection de M. Anderson, parallèle à celle de MM. Grant et Tallman au Canada, a porté sur « 100 pour 100 » des prêts du secteur énergétique présentant des possibilités de pertes et 80 pour 100 des prêts non productifs des secteurs immobilier et commercial. Le rapport Heisz de février 1985 portant sur la situation de la BCC aux États-Unis (ou, tout au moins, sa conclusion générale en matière de pertes estimatives) fut mis à la disposition de l'équipe d'inspection composée de MM. Anderson et McArthur les 20 et 21 mars. L'inspection du portefeuille américain déboucha également sur une augmentation des pertes estimatives, de l'ordre de 20 millions de dollars (canadiens).

M. Grant fit part des résultats de la première inspection à l'inspecteur général, l'inspecteur général adjoint et Ruxton, mardi le 21 mars 1985. L'inspecteur général fut quelque peu rassuré du fait que les résultats « correspondaient dans les grandes lignes à l'analyse de la banque elle-même », mais il ne fut pas informé des détails du processus d'examen. D'après une note de service adressée aux ministres par l'inspecteur général, le rapport de M. Grant englobait aussi bien l'inspection d'Edmonton que l'inspection faite en Californie. Toutefois, l'inspecteur général, comme nous le verrons ci-après, ne fit état, auprès des banquiers, que d'un montant additionnel de 60 millions de dollars à radier, alors que, selon les résultats de l'évaluation, la réduction de valeur se chiffrait à 80 millions de dollars. Cet écart s'explique soit du fait que M. Grant ait omis de faire connaître au BIGB les résultats de l'évaluation faite aux États-Unis, soit du fait que les résulats de l'évaluation faite au Canada aient donné lieu à une certaine confusion. Si les résultats (de ce qui était censé être une évaluation indépendante), de M. Tallman n'avaient pas été modifiés, la réduction de valeur à prévoir se serait rapprochée davantage de 90 millions de dollars.

Les résultats de l'inspection de prêts de MM. Grant, Tallman et Anderson sont consignés dans une note de service rédigée le matin du 22 mars par W. Mackness, un administrateur de la Banque de Nouvelle-Écosse qui travaillait alors au service du ministère des Finances. Dans son compte rendu, l'auteur informait le ministre des Finances que le rapport d'Edmonton de M. Grant « fait état d'une réduction de valeur importante de 300 millions de dollars, comparativement à 244 millions de dollars ». Voici comment, le 24 mars, l'inspecteur général décrivait au ministre des Finances les résultats de la première inspection de M. Grant :

> Le vendredi 22 mars 1985, M. Grant fit rapport au sujet de son inspection et de celle effectuée à Los Angeles par des représentants des banques. L'avis exprimé par M. Grant rejoignit celui de la banque, selon lequel des réductions de valeur de 244 millions de dollars seraient nécessaires et des pertes plus considérables encore seraient à prévoir, advenant la liquidation de la banque. M. McLaughlan fut d'accord pour dire que les conclusions de M. Grant étaient probables. (traduction)

L'inspecteur général fait sans doute allusion au compte rendu fait par M. Grant le 21 mars. Il ne signale pas l'énorme écart entre l'évaluation faite par l'inspecteur et celle de la banque, même s'il n'était pas au courant que M. Grant avait réduit unilatéralement l'évaluation de l'inspecteur.

b. Évaluation des garanties de la BCC par la Banque du Canada — mars 1985

À l'occasion de la présentation du 14 mars de M. McLaughlan, les agents de la Banque du Canada avaient été saisis de la nécessité d'accorder un crédit de trésorerie à la BCC et, par conséquent, de l'opportunité de disposer d'un accord de garantie à jour avec la BCC. Cet accord constituerait le fondement de l'intervention financière de la Banque du Canada qui s'imposerait au cours des mois à venir. Le gouverneur Bouey a fourni la description suivante des procédures d'enquête qu'applique normalement la Banque du Canada pour déterminer si les garanties sont suffisantes :

> Comme point de départ, on cherche normalement à obtenir de l'inspecteur général l'assurance que la banque est bien solide, que son actif est supérieur à son passif. À ce stade, nous considérons que nous pouvons prêter une somme corrrespondant à une proportion importante de l'actif de la banque sans grand risque[...] Normalement, nous prêterions tout d'abord en prenant en garantie les titres les plus faciles à écouler sur le marché : les bons du Trésor, les obligations du gouvernement du Canada. Par la suite, si les besoins s'annoncent plus importants, nous prêterions en prenant en garantie le portefeuille de prêts. La façon la plus pratique de le faire consiste à obtenir

cession du portefeuille de prêts. Dans ce cas, nous nous sentons effectivement obligés d'approfondir la question suffisamment pour obtenir l'assurance que les prêts sont effectivement inscrits au livre de la banque et obtenir certains renseignements de base à leur sujet. (traduction)

M. A.C. Lamb, contrôleur et chef comptable de la Banque du Canada, se rendit à Edmonton où, du 18 au 21 mars, il évalua l'actif de la BCC et négocia l'accord de garantie avec cette banque. Il avait déjà fait affaire avec la BCC dans le cadre d'un accord de garantie antérieur, en 1983. Il était accompagné de M. D. Woods (avocat-conseil de la Banque du Canada). M. Lamb passa une bonne partie de son séjour à Edmonton à discuter de questions d'ordre juridique portant sur les détails de l'accord de garantie et sur des questions connexes ayant trait à des lettres d'énoncé d'opinion. Dans une note de service au dossier, M. Lamb résume son travail comme suit :

Les détails des réductions de valeur des prêts proposées ainsi que l'allure générale du portefeuille et les sources de financement de la banque furent passés en revue. Il existe des rapports qui décrivent la «stratégie globale» de la banque et qui contiennent les détails pertinents au sujet des prêts devant faire l'objet d'une réduction de valeur. Les pourparlers ont surtout porté sur la cause du problème et la conjoncture dans laquelle il s'est manifesté et sur une évaluation du bien-fondé des montants de dépréciation proposés. (traduction)

M. Grant était à Edmonton au même moment et procédait à la première inspection du portefeuille de prêts. À certaines occasions, M. Lamb de la Banque du Canada et M. Grant du BIGB participèrent à des sessions d'information présentées par des agents de la BCC. À une occasion notamment, M. Lamb fut présent pour une durée assez longue alors que M. Grant et M. Tallman examinaient une partie du portefeuille de prêts de la BCC et soulevaient des questions très précises au sujet des réductions de valeur proposées. M. Lamb n'aborda pas du tout en détail avec M. Grant les prêts et les décotes étant donné que son objectif en mars consistait à établir un niveau général de garantie pour les avances de la Banque du Canada.

[...]À ce stade, j'étais impatient de me faire une idée générale de l'importance de la réduction de valeur et je ne m'intéressais à aucun aspect particulier du portefeuille.

Ce que nous cherchions à faire,[...] c'était de déterminer un montant très considérable par rapport auquel nous nous sentirions sûrs de pouvoir consentir des avances assez importantes sans devoir aller jusqu'à une évaluation détaillée du portefeuille, étant donné qu'il s'agit d'un domaine où nous n'avons pas les ressources humaines voulues et qu'il aurait donc été nécessaire d'engager quelqu'un pour faire ce travail ou de trouver quelque autre moyen d'y arriver. (traduction)

Décrivant son estimation comme « très préliminaire et très grossière », M. Lamb énonçait la conclusion suivante dans une note de service du 23 mars versée au dossier :

> Le total des prêts de catégorie générale de la BCC s'élève à plus de 1,2 milliard de dollars canadiens avant les réductions de valeur proposées, de sorte que la Banque pourrait consentir des avances pouvant approcher le milliard en disposant de garanties raisonnables. (traduction)

M. Lamb ne discuta de sa conclusion ni avec M. Grant ni avec l'inspecteur général.

Lorsque, le 3 avril, M. Lamb eut l'occasion de connaître les impressions de M. Grant sur le portefeuille de prêts de la BCC, il prit connaissance des conclusions de M. Grant fondées sur la première et la deuxième inspection selon lesquelles il aurait peut-être été opportun de considérer une réduction de valeur supplémentaire — de l'ordre de 300 millions de dollars — dans le cadre du programme de soutien. M. Lamb fit rapport au gouverneur Bouey de son entretien avec M. Grant et exprima l'avis suivant :

> Il est probable que toutes ces évaluations sont prudentes étant donné que ceux qui y ont participé ont peu de raisons de sous-estimer l'importance du problème. (traduction)

M. Lamb n'était pas au courant que les banques du groupe de soutien voulaient que l'inspecteur général confirme la solvabilité de la BCC et il ne savait pas non plus que ces banques souhaitaient un examen complet des prêts de la BCC.

Lorsque les autorités de la Banque du Canada conclurent qu'une inspection plus détaillée du portefeuille de prêts de la BCC était souhaitable, elles se tournèrent vers l'enquête Hitchman, organisée en juin par le BIGB : « Nous aurions normalement prévu passer par l'inspecteur général; nous n'aurions pas prévu créer un système d'inspection distinct ou concurrent ». Ce sont là les faits qui ont été recueillis au sujet des liens existants entre les deux principaux organismes publics intéressés à l'état du portefeuille de prêts de la BCC, bien qu'il y ait eu également des entretiens fréquents entre l'inspecteur général et le gouverneur et des communications constantes entre les deux organismes à divers niveaux.

4. Formulation et interprétation de la Déclaration d'intention — 22-24 mars

a. Réunion du 22 mars

À l'invitation du gouverneur de la Banque du Canada et du gouvernement du Canada, les représentants des six grandes banques se réunirent à Ottawa le 22 mars 1985 pour discuter de la situation de la BCC. M. McLaughlan assista à une partie des entretiens de la journée. L'inspecteur général brossa un tableau des solutions qui avaient été envisagées et décrivit la proposition du groupe de soutien, telles qu'elles avaient déjà été formulées.

Le 22 mars, les banquiers abordèrent également certaines considérations de fond et soulevèrent une série de questions au sujet des mesures qui leur étaient proposées, touchant notamment la nécessité pour les détenteurs d'obligations de subordonner leurs droits à ceux des participants au programme de soutien, un examen plus approfondi du portefeuille de prêts de la BCC et la participation du gouvernement du Canada au programme de soutien. À la levée de la séance, il fut convenu que les parties se réuniraient à nouveau plus tard durant la semaine si des réponses pouvaient être apportées aux interrogations des banquiers concernant la solution proposée par les représentants du gouvernement.

Au cours de l'enquête, certains doutes ont été soulevés au sujet de la communication des renseignements sur l'ampleur des pertes additionnelles sur prêts auxquelles la BCC était exposée. Les faits mis en lumière à ce sujet à l'occasion de la réunion du 22 mars sont donc exposés ci-après.

Dans les notes dont s'inspira l'inspecteur général pour sa présentation du 22 mars, on peut lire ce qui suit :

> Dans certains cas, les réductions de valeur proposées par la banque ne correspondent pas à l'hypothèse la plus pessimiste. Pour tenir compte de valeurs de liquidation, il faudrait opérer une décote additionnelle de quelque 50 millions de dollars environ. Toutefois, il nous semble qu'un programme prévoyant l'achat de pertes pour un montant de 244 millions de dollars suffira à assurer la viabilité de la banque. (traduction)

L'inspecteur général a déclaré dans son témoignage que c'est là l'essentiel de ce qu'il avait dit aux participants de la réunion au sujet de l'examen de MM. Grant et Tallman. D'après le procès-verbal rédigé en septembre 1985 par un fonctionnaire de la Banque du Canada qui était présent le 22 mars, il semble que l'inspecteur général aurait déclaré à

l'occasion de la réunion que « ses propres fonctionnaires lui avaient donné à entendre que, selon l'hypothèse la plus pessimiste, il pourrait y avoir lieu d'ajouter 60 millions de dollars aux 244 millions de dollars de réductions de valeur qu'envisageait la BCC pour assurer sa viabilité. Il s'agissait là néanmoins de montants dont l'ordre de grandeur correspondait aux estimations faites par la BCC des réductions de valeur nécessaires, ce qui lui permettait de supposer que la banque n'avait pas été irréaliste dans son évaluation du reste de son portefeuille de prêts ». Dans sa déposition, le gouverneur Bouey déclara que l'inspecteur général avait informé les participants à la réunion d'une réduction de valeur additionnelle de 50 à 60 millions de dollars basée sur les renseignements communiqués par M. Grant. En fait, les réductions supplémentaires jugées nécessaires par l'équipe de banquiers professionnels venue inspecter l'agence de Los Angeles et le siège social d'Edmonton s'élevaient à 87 millions de dollars (ramenés à 80 millions par M. Grant qui ne donne pour raison que la nécessité du compromis). Il s'agit donc là d'un écart de 35 à 40 pour 100, par rapport à l'évaluation faite par la direction de la BCC.

À l'occasion de son témoignage, M. Fullerton de la Banque canadienne impériale de commerce a produit des notes qui indiquent que M. Grant et trois inspecteurs de la Banque royale ont effectué un examen, que M. Kennett estimait qu'un montant de 300 millions de dollars correspondait à l'hypothèse la plus pessimiste et que le montant à envisager pouvait varier de 60 millions de dollars en plus ou en moins par rapport à un montant de référence de 240 milions de dollars. D'après les notes et le témoignage de M. Bélanger de la Banque Nationale du Canada et le témoignage de M. Ritchie de la Banque de Nouvelle-Écosse, il ressort également que l'hypothèse la plus pessimiste pouvait correspondre à 60 millions de dollars de plus que le montant de 244 millions de dollars. M. Korthals de la banque Toronto Dominion déclara ce qui suit : « D'après mes souvenirs, aucun chiffre absolu plus important (que 245 millions de dollars) n'a été mentionné, mais, de temps à autre, certains participants évoquaient la nécessité éventuelle d'un autre montant de 70 millions de dollars ». M. Taylor de la Banque royale a produit des notes qui contenaient ce qui suit : « 244 MM$ — fluctuation de 60 MM$ en + ou en -. D'après l'insp. gén., l'hypothèse la plus pessimiste de 244 MM$ + 60 MM$ confirme les estimations de la direction...244 + (ou – ?) 60 — l'inspecteur (du BIGB) et les agents de la BR du C confirment les estimations de la BCC ». Ces notes firent l'objet d'un contre-interrogatoire :

> Q. Je suppose donc que vous aviez compris qu'il s'agissait de renseignements qu'il avait obtenus des personnes qui examinaient les prêts

dans l'Ouest? Vous avez compris que c'est de là que provenait cette information?

R. Oui, je crois bien que c'est cela. Il s'agissait de l'opinion de l'inspecteur général et de son entourage au sujet du portefeuille en question et la remarque qui s'y rattache « confirmation de l'estimation de la direction » signifie vraisemblablement que l'évaluation de l'inspecteur général correspondait aux déclarations de la direction de la banque. Je crois que cela concorde avec ce que j'ai dit au sujet de M. McLaughlan, à savoir que l'estimation de ce dernier se chiffrait à 244 millions de dollars.

Q. Très bien et compte tenu de ce chiffre de 244 millions de dollars auquel s'ajoutaient les 60 millions de dollars, vous étiez en mesure de considérer qu'un programme de soutien de 255 millions de dollars assurerait la solvabilité de la banque?

R. Oui, nous l'étions. (traduction)

Il est évident que les banquiers travaillant avec M. Grant en arrivèrent à la conclusion que la réduction de valeur de la portion précaire du portefeuille de la banque devait être plus importante que ne le prévoyait la banque et que la décote nécessaire se rapprochait davantage de l'estimation la plus pessimiste de la BCC. Une partie de la différence de la valeur nette du portefeuille, selon l'une ou l'autre des deux évaluations distinctes, celle de la banque et celle des banquiers de l'extérieur détachés auprès du BIGB, peut être attribuée au fait que les deux équipes n'utilisaient pas la même hypothèse pour déterminer la valeur actuelle des prêts. Pour certains prêts, la banque envisageait une période d'arrangement assez longue au cours de laquelle la banque conserverait les actifs donnés en garantie du prêt et la réaliserait en cédant la convention d'emprunt ou, dans certains cas, en vendant l'actif détenu par la banque comme garantie. Les banquiers qui collaboraient avec le BIGB, par contre, semblaient se fonder sur l'hypothèse selon laquelle la valeur actuelle du prêt devait être établie en supposant que le prêt avait été offert à un autre établissement financier ou en supposant que la réalisation des actifs donnés en garantie devait se faire de façon ordonnée mais au cours d'une période relativement brève.

On ne sait pas précisément quels renseignements ayant trait à l'examen fait par MM. Grant et Tallman furent transmis à l'occasion de la réunion du 22 mars. Il est pratiquement certain, toutefois, que les grandes conclusions des évaluations assez précipitées faites par les banquiers détachés auprès du BIGB furent portées à la connaissance des participants de la réunion tenue à Ottawa le 22 mars et que ces derniers furent avisés du fait que le montant nécessaire, selon les résultats de l'inspection de MM. Grant et Tallman, était de l'ordre de 240 millions de dollars plus ou moins 60 millions de dollars.

Réagissant au programme de sauvetage de la BCC présenté par l'inspecteur général à la réunion du 22 mars, le groupe des banquiers posa des conditions à sa participation. Dans ses notes portant sur la réunion du 22 mars, l'inspecteur général adjoint décrivait comme suit la position du groupe des banquiers :

> S'étant à nouveau réunis au complet, les participants à la réunion ont été avisés par M. Mulholland que les banquiers avaient adopté une position unanime :
>
> | | | (en millions de dollars) |
> |---|---|---|
> | Participation des banques | — | 60 |
> | Gouvernements | — | 120 |
> | SADC | — | 75 |
> | | | 255 |
>
> Aucun dividende aux actionnaires avant le remboursement de l'avance. La moitié des bénéfices avant impôt doivent être distribués. Aucun versement de capital ou d'intérêt sur les obligations bancaires. Les banques ont une créance de premier rang. Des bons de souscription d'une valeur de 1,00 $ portent sur 75 pour 100 des actions. Les intérêts de la portion productive de l'actif visé par le programme vont aux banques. (traduction)

Les notes de E. Fine de la Banque du Canada recoupent essentiellement celles du BIGB. « Les banques, a-t-il noté, s'attendaient à ce qu'un autre tiers (60 millions de dollars) soit fourni par le gouvernement du Canada et un tiers par le gouvernement de l'Alberta ». Il releva également que :

« L'intérêt et le remboursement de capital des prêts mis en commun devaient aller tout d'abord aux banques ». L'importance de cette observation deviendra évidente par la suite. Le compte rendu de Fine fait référence à la réaction du sous-ministre des Finances :

> [...]M. Cohen répondit à la proposition des banques. Il déclara qu'il ne semblait pas possible d'éviter de verser de l'intérêt sur les obligations et de prendre les dispositions correspondantes avant l'ouverture des affaires le lundi matin. En deuxième lieu, il déclara que le gouvernement ne pourrait accepter la proposition des banques que dans la mesure où, en principe, tous les participants y seraient considérés au même rang. Troisièmement, il déclara ne pas être autorisé à offrir la participation du gouvernement fédéral au-delà de ce qui était possible par le biais de la SADC. D'autre part, il n'était pas certain que l'Alberta serait d'accord. En conclusion, il recommanda que la séance soit levée et que, si le gouvernement du Canada pouvait être amené à modifier sa position, une autre réunion ait lieu soit le samedi, soit le dimanche. (traduction)

b. Deuxième inspection — M. Grant et une équipe de banquiers — 24 mars

Le vendredi 22 mars, M. Taylor et d'autres banquiers souhaitaient vivement des garanties supplémentaires qui leur permettraient de conclure que le programme de soutien envisagé serait adéquat pour assurer la viabilité de la BCC. Ils avaient bon espoir ce jour-là « qu'une inspection approfondie » permettrait d'apaiser leurs craintes. Néanmoins, « la majorité d'entre nous et, sans doute, la totalité des banquiers, étions tout à fait conscients de l'impossibilité d'y arriver au cours des deux ou trois jours, des deux jours effectivement, dont nous disposions ». Il est incontestable que les banquiers souhaitaient un examen plus approfondi. Effectivement, MM. Macpherson et Grant prirent immédiatement les dispositions voulues pour que le personnel requis de la BCC, ainsi que M. Grant, soient présents à Edmonton le samedi 23 mars pour une inspection de la part des banquiers participant au programme de soutien.

Plusieurs explications possibles de l'intérêt des banquiers pour une inspection plus poussée figurent aux procès-verbaux :

a) les banquiers n'étaient pas suffisamment au courant du travail de MM. Grant et Tallman;

b) les banquiers souhaitaient, dans l'intérêt des actionnaires qu'ils représentaient, s'assurer que le programme soutiendrait la BCC et qu'il n'était pas excessivement généreux;

c) les banquiers entretenaient des doutes au sujet du rapport des vérificateurs du 31 octobre, soit parce que la situation avait évolué considérablement depuis cette date, soit parce que les normes des agents de crédit des banques diffèrent de celles des vérificateurs, soit parce que les difficultés de la BCC étaient survenues quatre mois seulement après un rapport de vérification des états financiers de la banque qui ne contenait aucune réserve, ni aucun indice d'insolvabilité imminente.

L'intérêt des banquiers pour une inspection exhaustive a persisté au moins jusqu'au mois de juin, moment où, selon le témoignage de l'inspecteur général, à l'occasion d'un dîner de travail, les représentants de la direction de ces banques rejetèrent une proposition du ministre des Finances selon laquelle les vérificateurs de la banque se chargeraient d'une évaluation du portefeuille de prêts. Les banquiers indiquèrent alors qu'ils préféraient qu'un tel examen soit confié à des agents de crédit des banques.

Une certaine confusion a entouré la communication des dispositions prises en vue de la deuxième inspection et certains problèmes d'ordre logistique se sont posés. Lorsque l'équipe de banquiers commença à dépouiller les dossiers de la BCC le dimanche matin 24 mars, sept agents des grandes banques se mirent au travail à Edmonton, tandis que M. Jim Anderson et un adjoint se chargeaient de l'examen des dossiers américains en Californie.

Définissant l'ampleur de l'examen envisagé, M. Grant déclara souhaiter, en une journée, « examiner la plus grande partie possible du portefeuille de prêts de la banque ou la plus grande porportion possible des prêts productifs que nous pourrions examiner ». Conséquemment, il choisit des prêts de la BCC de 4 millions de dollars ou plus qui n'avaient pas été examinés à l'occasion de la première inspection. La banque mit les dossiers en question à la disposition des examinateurs. Contrairement à la première inspection des dossiers de prêts canadiens, qui s'était limitée aux prêts qui avaient déjà fait l'objet de provisions pour pertes de la part de la BCC, la deuxième inspection portait sur des prêts productifs et n'englobait pas des prêts qui devaient être transférés dans le cadre du programme de soutien.

Pour ce qui est de la nature de l'examen, l'un des banquiers qui avaient participé à la première inspection déclara que l'examen du 24 mars comportait « une évaluation d'un autre type ». Ce banquier passa en revue six ou sept dossiers le 24 mars et il fut d'avis que le temps dont il avait disposé était suffisant pour lui permettre de formuler une évaluation juste et raisonnable. Toutefois, un autre banquier qui participa à cette inspection la décrivit comme ayant été « très officieuse, très rapide et expéditive » :

> J'y ai passé quelques heures. Un chariot bondé de dossiers avait été apporté et chacun s'y servait au fur et à mesure; nous jetions un coup d'oeil rapide sur le dossier et nous décidions rapidement s'il devait y avoir une réserve et quelle devait en être l'importance. (traduction)

Selon le même participant, ce fut du travail « vite fait, un peu bâclé ». Les examinateurs passèrent en revue 64 des prêts canadiens de la BCC, dont la valeur nominale totalisait 602 millions de dollars. L'examen du portefeuille américain portait sur 50 prêts, mais les critères d'évaluation étaient « différents ». À ce stade, environ 50 pour 100 du portefeuille de prêts de la BCC avait été examiné au cours des deux inspections. En résumé, l'examen des portefeuilles canadien et américain déboucha sur des recommandations d'établissement de provisions additionnelles pour un montant total de 35 millions de dollars. Les recommandations portant sur les prêts canadiens étudiés

représentaient 27,8 millions de dollars du total et, de ce montant, des provisions d'environ 20 millions de dollars avaient été recommandées par le même examinateur, qui avait examiné « environ six prêts » sur un total de 64 prêts canadiens étudiés.

c. Réunion du 24 mars et Déclaration d'intention

Le 23 mars, le ministre des Finances, la ministre d'État aux finances, l'inspecteur général, le gouverneur Bouey et le sous-ministre des finances rencontrèrent le Premier ministre. Après avoir examiné l'ensemble de la question, le Premier ministre approuvait une décision selon laquelle le gouvernement du Canada participerait à parts égales (60 millions de dollars) avec les banques à charte et le gouvernement de l'Alberta pour un montant total de $180 millions de dollars à un programme de sauvetage de la BCC auquel la SADC contribuerait également un montant de 75 millions de dollars complétant le montant prévu de 255 millions de dollars. Compte tenu de cette décision, une nouvelle réunion avec le groupe des banquiers fut convoquée à Ottawa le dimanche 24 mars pour que soient arrêtés les détails du programme de remise à flot.

Tous les participants à la réunion, de même que M. McLaughlan à Edmonton, comprenaient essentiellement que l'échéance à retenir était celle de l'heure d'ouverture des affaires le lundi suivant, étant donné que la banque ne serait pas en mesure d'ouvrir ses portes à ce moment-là en l'absence d'un accord. On croyait savoir que la nouvelle des difficultés de la BCC avait transpiré dans des milieux bien informés plus tôt au cours de la semaine. Étant donné que la réunion à Ottawa n'avait commencé qu'à 13h00, il ne restait que 19 heures aux participants pour compléter leur travail. Entre temps, le BIGB avait pris des mesures provisoires en vue de la nomination d'un curateur.

Les banquiers arrivèrent à Ottawa vers midi pour amorcer des entretiens avec l'inspecteur général, le gouverneur Bouey et le sous-ministre des Finances. Des avocats-conseil se tenaient à la disposition des participants, mais n'assistèrent pas à la discussion. Une ébauche de la Déclaration d'intention fut préparée par les conseillers juridiques du groupe des banquiers et transmise ensuite à la BCC. Les délibérations du 24 mars ont consisté en la transmission d'une série d'ébauches de la Déclaration d'intention et, simultanément, en des efforts visant à définir la position des détenteurs d'obligations bancaires, que l'on avait qualifié « d'élément crucial » au cours des négociations. M. McLaughlan était rentré à Edmonton pour tenter de négocier un arrangement acceptable

aux détenteurs d'obligation qui respecteraient les conditions imposées par les banquiers.

Dès l'après-midi du 24 mars, il existait trois sources d'information sur l'état des prêts de la BCC : l'évaluation faite par la direction de la banque, la première inspection des 20 et 21 mars (MM. Grant, Tallman, Anderson, McArthur) et la deuxième inspection, celle du 24 mars (M. Grant et un groupe de banquiers). Les banquiers et les fonctionnaires qui étaient alors en train d'étudier les détails du programme de sauvetage proposé furent étonnés de la rapidité avec laquelle le deuxième groupe d'inspection fut en mesure de faire connaître ses résultats, le dimanche après-midi.

À partir de l'évaluation de la portion la plus fragile du portefeuille de prêts, de même que de certains prêts qui n'avaient pas jusqu'alors fait l'objet de provisions pour pertes, il était évident qu'un montant supérieur à 255 millions de dollars devait être défalqué de la valeur du portefeuille de prêts. Son importance exacte dépendait des taux de conversion appliqués aux prêts en dollars américains, du risque de la faillite de l'emprunteur fautif, du délai de réalisation des biens donnés en garantie dans les cas où la liquidation devait être envisagée et d'autres questions du même ordre. De toute manière, les banquiers semblaient s'accorder pour dire que, si la banque se délestait de 225 millions de dollars en prêts improductifs, elle aurait de bonnes chances de se relever. Un transfert plus considérable de ce type de prêts aurait peut-être pu accroître les perspectives de redressement de la BCC mais les banques, à l'égard de leurs propres actionnaires, étaient soucieuses de ne pas consacrer à ce programme de redressement une telle part de leurs actifs que les actionnaires de la BCC auraient été récompensés indûment au détriment de ceux des grandes banques. Par ailleurs, il est évident d'après les notes prises lors de la réunion, que les participants étaient soucieux d'éviter que le programme de soutien prenne une telle importance que ses coûts le rendraient moins avantageux qu'une liquidation pure et simple.

Hormis certaines exceptions et compte tenu des renseignements dont ils disposaient, les banquiers considéraient que le programme de sauvetage serait adéquat pour soutenir la BCC. D'après le chef de direction de la Banque de Nouvelle-Écosse, les renseignements disponibles à l'époque permettaient de croire que la BCC avait de bonnes chances de survie. Voici ce que déclara à ce sujet le chef de direction de la Banque de Commerce canadienne impériale :

> Nous avons évalué très soigneusement la situation et il nous semblait que, si tout ce qu'on nous avait dit était passablement exact, ce qui constitue une

> réserve importante pour le cas qui nous concerne, il était possible que cette banque réussisse à survivre durant un certain temps et c'est dans cette optique que nous sommes intervenus. (traduction)

M. Robert Korthals, président de la Banque Toronto-Dominion, manifestait par contre très peu d'optimisme à l'égard de la réussite des mesures de soutien étant donné que, à son avis, un changement de direction était nécessaire pour maintenir la confiance du marché monétaire et de la communauté financière en général dans la BCC. Selon M. Mulholland, chef de la direction de la Banque de Montréal, le programme de soutien ne pouvait que permettre de gagner du temps.

Le gouverneur Bouey déclara ce qui suit : « Je ne crois pas que tous étaient entièrement satisfaits des informations dont nous disposions pour décider de sauver la banque, mais nous n'étions certainement pas satisfaits des renseignements qui nous auraient permis de décider de laisser la banque faire faillite ». M. Bouey donna plus tard l'évaluation suivante des informations qui étaient connues au moment de la formulation du programme de soutien : «[...]il faut bien dire que la situation de la BCC a été très mal évaluée au cours du processus qui a débouché sur la définition du programme de soutien ».

Sur cette question, la ministre d'État (Finances) fit le commentaire suivant :

> En mars, nous croyions disposer d'une information adéquate et nous avons pris une décision en conséquence. Une fois de plus, nous pouvons affirmer en rétrospective que les renseignements dont nous disposions n'étaient ni suffisants, ni pertinents, mais je crois que la situation s'était également détériorée entre mars et septembre. (traduction)

L'inspecteur général arriva finalement aux mêmes conclusions :

> [...]nous avions évidemment mal compris et mal défini la situation de la BCC lorsque nous nous sommes engagés dans l'opération de sauvetage. Nous ne comprenions pas, même si nous avions tenté de le faire, compte tenu du peu de temps dont nous disposions, ce qui a été relevé précédemment, mais nous n'avions pas compris l'ampleur du problème. Par conséquent, le sauvetage a été un échec. (traduction)

Voilà une évaluation très franche et très précise de l'opération et de son résultat. En raison du nombre de personnes et d'organismes en cause ainsi que de la nécessité d'obtenir l'autorisation d'agir, les choses ne pouvaient pas aller vite. Il n'en demeure pas moins que 10 jours se sont écoulés avant que le gouvernement ne décide de tenter une opération de sauvetage avec l'argent des contribuables. Rien ne prouve que le gouvernement ait choisi de prendre un risque calculé; il semble plutôt qu'il ait voulu, pour décider, avoir des preuves suffisantes. Le résultat,

c'est qu'il ne restait plus que 19 heures pour élaborer et adopter un programme de sauvetage, contrainte qui est certainement responsable d'une partie des problèmes subséquents. Rien ne prouve que les résultats auraient été différents si les personnes réunies du 22 au 24 mars avaient eu quelques jours de plus. Le 25 mars, les parties ratifièrent une Déclaration d'intention préliminaire à une entente finale. L'accord visait à faciliter l'annonce, le matin du 25 mars, du programme de soutien de la BCC.

La Déclaration d'intention visait à permettre aux banques participantes, aux gouvernements du Canada et de l'Alberta et à la SADC de se grouper et d'acheter, pour 255 millions de dollars, une partie du portefeuille de prêts de la BCC, par rapport à laquelle le total du principal impayé se chiffrait approximativement à 530 millions de dollars. La BCC retenait une participation totalisant approximativement 275 millions de dollars dans cette partie du portefeuille. En échange de leur participation de 255 millions de dollars, les banques ou les gouvernements recevaient une unité de participation pour chaque dollar investi.

À mesure que des revenus se rattachant à ce segment du portefeuille de prêts, que nous appellerons tout simplement le programme de soutien, étaient récupérés, ils devaient être répartis entre les participants et la BCC comme suit : toutes les sommes reçues, sous forme d'intérêt ou de capital, devaient être comptabilisées et appliquées par la BCC à la réduction du montant de la participation de la BCC au programme de soutien, soit 275 millions de dollars, jusqu'à ce que cette part soit remboursée au complet; par la suite, toutes les autres sommes reçues devaient être appliquées au remboursement des fonds investis par les participants dans le programme de soutien jusqu'à ce que les sommes avancées par ces derniers, soit 255 millions de dollars, soient remboursées au complet. Dans cette disposition sur la répartition des sommes reçues, l'intérêt n'était pas considéré comme un produit distinct.

En plus de la disposition visant l'affectation des sommes reçues au titre des actifs du programme de soutien, une autre disposition de la Déclaration d'intention obligeait la BCC à appliquer la moitié de son revenu avant impôt au remboursement des sommes avancées par les participants à la BCC aux termes de la Déclaration d'intention.

L'ensemble du programme de soutien de la BCC fut approuvé sous réserve que l'inspecteur général des banques atteste par écrit que, sur réception par la BCC des sommes correspondant à l'achat de l'ensemble des certificats de participation par les participants, cette banque serait

solvable. L'accord stipulait également que tous les titulaires d'obligations devraient renoncer par écrit à tout paiement de capital et d'intérêt jusqu'à ce que les membres du groupe de soutien aient récupéré les sommes avancées aux termes du programme de soutien.

D'après une dernière clause de la Déclaration, toute somme due qui serait impayée aux participants advenant l'insolvabilité de la BCC serait exigible de l'actif de la fallite. En résumé, cette clause fait des avances consenties par les participants au programme de soutien des titres de dettes de la banque ayant égalité de rang par rapport à tout titre de créance impayée de même nature que pourraient détenir les gouvernements participants à l'égard de la BCC. Cette clause ne figurait pas dans la première ébauche de la Déclaration d'intention.

Selon certains observateurs, il se peut que certaines dispositions de la Déclaration d'intention aient contribué à l'effondrement final de la BCC. On trouvera donc dans les pages qui suivent l'exposé de commentaires portant sur les dispositions de la Déclaration d'intention et leur interprétation. Il faut bien se rappeler la façon dont les choses se sont passées pour la signature de la Déclaration d'intention par la BCC et les participants au programme. M. McLaughlan a quitté la réunion avant que le programme de soutien soit abordé et n'est pas revenu. Une fois approuvé par les participants, le programme a été transmis à la BCC pour exécution. Beaucoup des points sur lesquels nous nous penchons maintenant n'ont pas été abordés à la réunion du dimanche parce que l'intéressée, la BCC, n'y avait pas de représentant qui aurait pu les soulever.

La BCC se montrait critique à l'égard de certaines des conditions énoncées dans l'ébauche de déclaration, notamment la taille du programme de soutien. M. McLaughlan avait participé à Edmonton à la réunion du conseil de la BCC où la question du programme de soutien était à l'examen et il tentait alors de résoudre la question de la position des titulaires d'obligations. Il fit part de ses préoccupations au sujet des dispositions proposées à l'inspecteur général, à Ottawa :

> La banque s'objectait au nombre, au prix et à l'échéance des bons de souscription et au traitement des sommes recouvrées des comptes en difficulté. L'inspecteur général entreprit de soumettre à nouveau aux banques les questions touchant les bons de souscription, mais sans se faire grande illusion sur les possibilités de changement. (traduction)

Lorsqu'il accepta finalement le libellé de la déclaration au nom de la BCC, M. McLaughlan énonça certaines conditions d'ordre fiscal et autres.

La BCC continua de manifester des inquiétudes au sujet des répercussions de certaines dispositions de la Déclaration d'intention, telle qu'elles furent formulées par la suite dans les ébauches successives de l'Entente de participation. Voici ce qu'écrivait M. Paine au BIGB le 17 avril au sujet des conséquences prévues de la clause de dédommagement :

> Je vous écris à la demande du conseil d'administration de la Banque commerciale du Canada. Le 17 avril, le conseil a examiné, entre autres documents, l'ébauche la plus récente de l'Entente de participation. Les membres du conseil partagent la préoccupation qu'a déjà exprimée à bon nombre d'entre vous le président à plusieurs occasions au sujet du dédommagement dont il est question dans l'article 8 de l'Entente de participation.
>
> Tout particulièrement, les administrateurs sont d'avis que l'article 8 de l'Entente de participation a une portée qui dépasse de beaucoup celle des dispositions de l'article 12 de la Déclaration d'intention, ce qui risque de nuire à la capacité de la Banque commerciale du Canada d'obtenir les dépôts nécessaires au financement de ses opérations.
>
> Le président a expliqué au conseil que les inquiétudes qu'il avait exprimées à ce chapitre n'étaient pas partagées par les membres du groupe des banques, mais qu'il avait reçu l'assurance que si les dispositions en question avaient des répercussions défavorables sur les activités de dépôts de la Banque commerciale du Canada, la question serait examinée à nouveau.
>
> Le conseil est heureux d'avoir reçu cette assurance et il en a tenu compte en prenant la décision d'approuver l'Entente de participation. (traduction)

Les banquiers qui ont participé au délibération du 24 mars ont fourni les témoignages suivants :

1. M. Korthals, témoignant au sujet de l'opportunité de permettre à la BCC de gagner de l'intérêt sur la portion du portefeuille de prêts ne faisant pas l'objet d'une réduction de valeur, a déclaré : « je ne me souviens pas que cette question ait été soulevée ».

2. M. Fullerton, lorsqu'on lui demanda s'il avait été informé le 24 mars du fait que la BCC souhaitait des changements qui rendraient possible pour elle la poursuite des affaires après le sauvetage, répondit : « non ».

3. M. Mulholland ne se souvient pas qu'on ait communiqué aux banquiers les préoccupations exprimées par McLaughlan au sujet des conditions du sauvetage au cours des pourparlers du 22 au 24 mars.

4. M. Ritchie déclara ce qui suit au sujet de la reformulation en termes plus rigoureux des conditions et, notamment, des dispositions relatives aux bons de souscription.

> Je n'avais certainement pas l'impression que les conditions que les banques mettaient de l'avant pour assurer la réussite de cette entente étaient très différentes de celles qui étaient prévues à l'origine. Au moment où on en arrive au libellé de l'entente, il me semble évidemment nécessaire de traduire les intentions énoncées en des termes non équivoques. Pour se qui est des bons de souscription, je suppose qu'il s'agissait de déterminer exactement en quoi consistaient ces bons de souscription. Pour ce qui est des revenus se rattachant aux éléments d'actif que détenait la BCC, je n'ai pas ententu M. McLaughlan dire qu'il y avait là un problème. (traduction)

Pour ce qui est de la répartition du produit du portefeuille de prêts acheté par le groupe de soutien, M. Ritchie a déclaré :

> Il me semble que, à mesure que nous progressions, soit vendredi, soit au cours du week-end, nous étions essentiellement en train d'acheter la portion non productive ou la portion dépréciée de ce portefeuille. J'ai toujours eu l'impression que c'est la BCC qui serait la première à bénéficier du produit de ces prêts. Je crois que cela ressortait également par la suite, étant donné que, même si nous avions acquis une participation globale, chaque élément correspondant à la portion qui serait assumée par la BCC était défini. Et le produit de la vente à valeur réduite de chacun de ces prêts devait être réaffecté tout d'abord à l'élimination ou à la liquidation de la portion du capital correspondant à la BCC et le solde devait être appliqué au portefeuille du groupe de soutien. (traduction)

5. Michel Bélanger de la Banque nationale a fourni des notes prises lors de la discussion du 22 mars qui font référence à certaines conditions de l'entente de sauvetage. Voici en quels termes il commenta leur évolution au cours du week-end :

> Q. Je vois. Puis-je vous demander de vous reporter à la page 25, s'il vous plaît? L'avant dernier point de la page se lit comme suit :
>
> — tous les intérêts se rattachant aux 245 millions d'actif transférés aux banques et tout le produit.
>
> Pouvez-vous m'expliquer, monsieur, ce que signifie cette expression?
>
> R. Quelle expression?
>
> Q. L'expression que je viens de lire. «Tous les intérêts se rattachant aux 245 millions».
>
> R. Cela veut dire que si nous achetons des mauvaises créances d'une valeur de 245 millions de dollars, tout revenu qui se rattache à ces prêts devrait nous revenir. (traduction)

On prépara par la suite plusieurs explications ou interprétations de la Déclaration d'intention pour conseiller le ministre des Finances et la ministre d'État aux Finances.

Dans un mémoire en date du 24 mars, voici comment l'inspecteur général expliquait aux ministres les modalités de remboursement :

> La BCC remboursera au groupe de soutien le plein montant des sommes avancées comme suit :
>
> a) Toute somme reçue en regard d'un prêt du portefeuille sera tout d'abord appliquée au solde impayé de ce prêt dans les livres de la BCC. Tous les montants additionnels seront versés au Canada, à l'Alberta et aux groupes des banques au prorata de leur participation à l'entente, jusqu'à ce qu'ils soient complètement remboursés. Tout montant supplémentaire sera versé à la SADC, qui se trouve ainsi placée au dernier rang.
>
> b) Quelles que soient les sommes reçues en regard de chaque prêt, la BCC doit verser trimestriellement au groupe de soutien un montant équivalent à 50 pour 100 du revenu avant impôts de la BCC. Ces montants seront affectés au solde impayé de l'avance. Les gouvernements du Canada et de l'Alberta ainsi que le groupe des banques seront remboursés au complet en premier lieu, après quoi les versements iront à la SADC jusqu'à ce qu'elle ait été remboursée au complet à son tour.
>
> Les fonds avancés ne donneront lieu à aucun versement d'intérêts. (traduction)

Le ministre des Finances demanda des détails supplémentaires au sujet du traitement des prêts en difficulté dont la BCC cèderait une participation au groupe de soutien. Le 27 mars, l'inspecteur général adjoint répondit comme suit :

> La procédure suivante sera appliquée :
>
> 1) La banque définira un portefeuille de prêts en difficulté ayant une valeur comptable approximative de 544 millions de dollars.
>
> 2) Le groupe de soutien versera 255 millions de dollars pour sa participation à ce portefeuille de prêts. Le montant de 255 millions de dollars équivaut à la somme nécessaire pour déprécier les prêts à leur valeur de réalisation.
>
> 3) Lorsque la transaction sera complétée, la banque aura reçu 255 millions de dollars en espèces et aura réduit la valeur comptable de son portefeuille de prêts. Aucune autre imputation ne sera faite au bilan de la banque. La valeur totale de l'actif n'est pas modifiée. Les livres comptables de la banque continuent de faire état d'une valeur réaiduelle de 289 millions de dollars (544-255 $).
>
> 4) La banque continuera d'administrer les comptes et tentera de réaliser une partie de leur valeur. Tout remboursement au-delà de 289 millions de dollars sera versé au groupe de soutien. La SADC ne recevra aucun versement de cette nature tant que les autres membres du groupe de soutien n'auront pas été remboursés en entier.

5) La banque versera 50 pour 100 de ses bénéfices annuels avant impôts au groupe de soutien. Ces paiements seront affectés au remboursement des 255 millions de dollars.

6) Les acheteurs de certificats de participation renoncent à tout recours. (traduction)

La note ne fait pas mention des modalités d'affectation des intérêts reçus.

Un résumé de la Déclaration d'intention préparé par le sous-ministre des Finances à l'intention de la ministre d'État contenait l'explication suivante au sujet de la répartition du produit des prêts du groupe de soutien :

Le plan de restructuration permet à la BCC de retrancher de son bilan les provisions pour pertes sur prêts. La Déclaration d'intention prévoit la répartition d'un groupe important de prêts parmi les divers membres du groupe de soutien. On vise ainsi à assurer des rentrées de fonds aussi bien à la BCC qu'au groupe de soutien.

Affectation du produit du portefeuille de prêts

Le portefeuille de prêts est structuré de telle sorte que la portion de la BCC est censée produire des revenus suffisants pour lui permettre d'amortir sa participation au portefeuille. (De fait, l'entente attribue à la BCC les prêts dont la rentabilité est la plus probable.) Cependant, si les conditions s'améliorent au-delà de ce qui est prévu et si les revenus de la portion du portefeuille retenue par la BCC dépassent la participation de la banque, alors l'excédent sera tout d'abord affecté aux membres du groupe de soutien autres que la SADC. Après que les autres membres du groupe de soutien auront été remboursés, les revenus supplémentaires afférents à la portion du portefeuille retenue par la BCC seront affectés à la Société d'assurance-dépôts du Canada. (SADC). (traduction)

Dans son témoignage, l'inspecteur général adjoint a fourni une explication succinte de l'évolution de cet aspect particulier du programme de soutien et de la nature de ses répercussions finales sur la BCC.

Il me semble essentiel de garder à l'esprit que, lorsque le programme de soutien fut conçu, la BCC traînait un portefeuille de prêts non productifs et de prêts insuffisamment productifs qu'elle souhaitait transformer en prêts entièrement productifs. Elle se proposait de le faire en vendant aux participants la portion de ces prêts qui représentait une perte. La portion restante de ces prêts, celle qui reviendrait à la BCC, serait alors entièrement productive, c'est-à-dire que ces prêts auraient été dévalués à un niveau tel que l'on puisse s'attendre à ce que la tranche restante du portefeuille produise certains revenus.

C'est en se fondant sur ces attentes et sur cette façon de concevoir le programme que la BCC a été en mesure de préparer des projections de ses

activités futures qui indiquaient que la banque serait effectivement rentable peu après la mise en place des mesures de soutien.

Toutefois, d'après le libellé définitif du passage de l'entente de soutien portant sur cette question, la portion des éléments d'actif visés retenue par la BCC seraient devenus improductifs à tout jamais ou, du moins, jusqu'à ce que le plein montant du capital des prêts ait été récupéré. Cela veut dire que la BCC n'aurait jamais été en mesure, conformément aux termes de l'entente, de comptabiliser quelque revenu que ce soit se rattachant aux éléments d'actif de la portion du portefeuille retenue par la BCC. (traduction)

Le 26 avril 1985, alors que la rédaction de la version finale de l'Entente de participation était presque terminée, l'inspecteur général exposait son interprétation du rang des créanciers en cas d'insolvabilité. La BCC avait manifesté certaines inquiétudes au sujet de l'incidence des modalités de préséance sur sa capacité d'obtenir et de conserver des dépôts.

L'article 8 et l'article 13 portent sur le rang des créanciers en cas d'insolvabilité de la BCC. En vertu de l'Entente dont je prévois la ratification le 29 avril, le groupe de soutien, à l'exception de la SADC, aura *égalité de rang* par rapport aux déposants en cas de liquidation. La banque s'inquiète du fait que cela puisse réduire sa capacité d'obtenir des dépôts. Selon la banque, les déposants auraient dû avoir préséance sur le groupe de soutien. Les banques du groupe se sont opposées à cela et ont tenu au maintien des rangs actuels. Il est entendu, toutefois, que s'il devient évident que les dispositions en vigueur nuisent au financement de la banque, alors les participants au groupe de soutien réexamineront la question de l'ordre de préséance. Dans les circonstances, je crois personnellement qu'il sera nécessaire de modifier l'entente dans le sens des recommandations de la banque. (traduction)

5. Titulaires d'obligations, communiqué de presse, Loi sur l'aide à la BCC

a. Titulaires d'obligations

M. Korthals a expliqué à la commission d'enquête pourquoi, de l'avis du groupe des banquiers, la position des titulaires d'obligations avait une telle importance.

Les obligations font théoriquement partie du capital d'une banque et sont subordonnées aux titres des autres ayants droit, de sorte que nous n'étions pas satisfaits que les titulaires d'obligations aient préséance sur nous dans le cadre du programme de soutien. Je veux dire que ce n'était tout simplement pas une structure acceptable et que, dans la perspective d'opérations de sauvetage futures qui, je l'espère, n'auront jamais lieu, le fait d'envisager les titulaires d'obligations autrement que comme créanciers subordonnés signifierait qu'on ne pourrait plus considérer les obligations bancaires comme faisant partie du capital d'une banque. Il nous semblait donc important que les titulaires

d'obligations, à titre de participants au capital de la banque, n'aient pas préséance par rapport aux participants au programme de sauvetage.

La position des titulaires d'obligations continuait donc d'être une source d'inquiétudes considérables tard dans la journée du 24 mars, alors que les banquiers persistaient à faire valoir le principe de la subordination. Le 23 mars, l'inspecteur général avait téléphoné à M. McLaughlan pour l'aviser qu'une entente était imminente et lui avait demandé d'appliquer les « meilleures énergies » de la BCC à persuader les titulaires d'obligations d'accepter la subordination. Grâce aux efforts de M. McLaughlan, une réunion avec les titulaires d'obligations avait été prévue à Edmonton le 25 mars, mais elle arrivait trop tard en regard de la décision qui devait être prise. Dans la soirée du 24 mars, le gouverneur Bouey et le sous-ministre des Finances entreprirent de communiquer directement avec les titulaires d'obligations pour leur expliquer les tenants et les aboutissants du projet de sauvetage et pour solliciter l'accord des titulaires à retarder l'échéancier des versements liés aux obligations. Le fait que les titulaires d'obligations aient rejeté cette proposition a finalement débouché sur une décision de la part des gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique de se porter acquéreur des obligations en circulation pour une valeur au pair de 39 millions de dollars de manière à permettre la conclusion de l'entente relative au programme de soutien.

b. Le communiqué de presse

Le 25 mars, le ministère des Finances publia un communiqué de presse intitulé « Un programme de soutien assurera la viabilité de la Banque commerciale du Canada », afin de fournir des renseignements au sujet des arrangements qui avaient été négociés. Également, on visait délibérément par ce communiqué à inspirer confiance à la clientèle du système bancaire en lui donnant les meilleures assurances que le programme de sauvetage serait couronné de succès.

Le ministre d'État aux Finances, l'honorable Barbara McDougall, a annoncé aujourd'hui la conclusion d'un accord assurant la viabilité à long terme de la Banque commerciale du Canada. Le gouvernement de l'Alberta, six banques à charte canadiennes, la Société d'assurance-dépôts du Canada et le gouvernement du Canada sont parties à cet accord comportant une infusion de capital et des dispositions de remboursement.

Le programme de soutien est conçu de manière à fournir suffisamment de fonds à la Banque commerciale pour maintenir sa solvabilité, suite à une détérioration récente et vive de son portefeuille de prêts aux États-Unis.

L'accord prévoit l'achat par le groupe de soutien d'un contrat global de prêts non productifs d'intérêt. Cette opération assurera que la Banque demeurera fermement solvable, lui permettant ainsi de soutenir sa base de dépôts.

Des représentants de la Banque commerciale ont avisé le Bureau de l'inspecteur général des banques le 14 mars 1985, qu'en raison de la détérioration de son portefeuille de prêts, elle pourrait manquer à ses obligations envers les déposants et créanciers.

Suite à une analyse de la situation de la Banque commerciale du Canada, l'inspecteur général des banques a déterminé qu'une infusion de capital de l'ordre de 255 millions de dollars permettrait à la banque de continuer de jouer un rôle clé dans l'économie de l'Ouest canadien. Un contrat global de restructuration initié par la Banque commerciale a été négocié par l'inspecteur général des Banques avec les parties à cet accord.

La SADC — financée par les institutions de dépôt membres — fournira 75 millions de dollars. Le gouvernement de l'Alberta, le groupe de banques à charte et le gouvernement du Canada se diviseront les 180 millions de dollars restants en parts égales de 60 millions de dollars.

Le programme de remboursement prévoit que la Banque commerciale versera 50 pour cent de ses bénéfices avant impôt aux institutions participantes et ce, jusqu'à ce que le capital ait été entièrement remboursé. La Banque retiendra les 50 pour cent restants. Aucun dividende ne sera versé sur les actions ordinaires et privilégiées jusqu'à ce que le programme de remboursement ait été satisfait. Dans le cadre de cette opération, les membres du groupe de soutien pourront recevoir des garanties et paiements de principal, et l'intérêt sur la dette subordonnée sera reporté.

Dans le cadre d'un accord distinct, les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Canada rachèteront jusqu'à 39 millions de la dette subordonnée.

« Je suis pleinement convaincue que ce programme de soutien coopératif regroupant les principales banques à charte du Canada et les pouvoirs publics compétents permettra à la Banque commerciale du Canada de poursuivre son rôle actif et important pour l'économie en essor de l'Ouest canadien, » a affirmé le ministre d'État aux Finances Barbara McDougall. « En outre, j'ai reçu l'assurance du gouverneur Bouey que la Banque du Canada est disposée, comme toujours, à fournir des liquidités à la Banque commerciale du Canada, le cas échéant, ainsi qu'à toute autre banque à charte canadienne ».

« Ce programme de soutien constitue un vigoureux vote de confiance collectif à l'égard de la santé de l'économie de l'Ouest du Canada, » a conclu Mme McDougall.

Le ministre des Finances, la ministre d'État aux Finances, l'inspecteur général et le gouverneur de la Banque du Canada ont déclaré dans leurs dépositions que le communiqué de presse était le reflet fidèle de leur conclusion et de leurs convictions au moment de la conclusion de l'entente. Commentant le communiqué de presse, Michel Bélanger déclara qu'il n'avait aucune raison de mettre en doute la ferme

assurance manifestée en regard de la solvabilité de la BCC mais qu'il entretenait certains doutes sur le fait d'avoir proclamé sa viabilité. Il déclara à cet égard que, sans avoir nécessairement tort, les auteurs du communiqué avaient peut-être péché par imprudence.

c. Loi sur l'aide financière à la BCC

Le 29 mars, le projet de loi C-37 intitulé *Loi sur l'aide financière à la Banque commerciale du Canada* était adopté. Cette loi autorisait le ministre d'État aux finances à conclure les accords jugés nécessaires pour fournir une aide financière à la BCC conformément aux stipulations de la Déclaration d'intention. De plus, la Loi autorisait l'affectation selon les besoins d'un montant de 75 millions de dollars provenant du Fonds du revenu consolidé à titre d'aide financière à la BCC.

C. Préparatifs en vue de l'entente de participation

1. Avances de la Banque du Canada

Le 29 mars, le gouverneur Bouey expliqua aux membres du conseil d'administration de la Banque du Canada comment le programme de soutien avait été élaboré et les avisa de la nécessité possible d'avances très considérables à la BCC au cours des semaines à venir. Voici un extrait pertinent du procès-verbal de cette réunion du conseil :

> Advenant la nécessité de consentir une aide de grande envergure pour une durée considérable, le gouverneur déclare que le conseil pourrait être appelé à approuver la création d'une réserve. Dans un tel cas, le transfert des bénéfices de la Banque du Canada au receveur général serait retardé. (traduction)

Les avances de la Banque du Canada augmentèrent rapidement (tableau D — 2) tout au long du mois de mars et au début d'avril, ce que les médias d'information interprétèrent comme un signe de l'échec du sauvetage. Le 18 avril, la Banque du Canada publiait la déclaration suivante dans un communiqué de presse :

> [...]Cependant, le Gouverneur de la Banque du Canada, M. Gerald K. Bouey, a confirmé, avec le consentement de la Banque commerciale du Canada, que la Banque du Canada fournit depuis quelque temps à cette banque à charte une aide financière sous forme de liquidités. Le gouverneur a ajouté que la banque centrale constitue pour les banques à charte la source de liquidités de dernier recours et il a répété que la Banque du Canada est prête à fournir à la Banque commerciale du Canada toutes les liquidités dont cette institution peut avoir besoin.

À ce moment-là, les avances de la Banque du Canada totalisaient 649,9 millions de dollars. Dans son rapport du 3 mai au conseil d'administration de la Banque du Canada, le gouverneur Bouey déclara que même si le communiqué de presse visait à confirmer que la Banque du Canada accordait une aide financière sous forme de liquidités, «on l'avait interprété dans certains milieux comme un» «nouveau sauvetage» «et sa publication n'a pas été aussi constructive qu'on l'aurait souhaitée.» À cette occasion, le gouverneur déclara ensuite aux membres du conseil que la lutte pour établir la viabilité à long terme de la BCC en serait vraisemblablement une entreprise de longue haleine.

Les avances de liquidités de la Banque du Canada (tableau D - 2), que toutes les parties en présence envisageaient le 24 mars, devaient, en vertu de l'accord de garantie intervenu entre la Banque du Canada et la BCC, avoir priorité sur les avances de 255 millions de dollars consenties par les membres du groupe de soutien. L'ensemble de ces dispositions débouchent sur un résultat plutôt incongru. Les titulaires d'obligations, qui n'étaient pas des déposants, furent remboursés au complet avant que ne débute l'opération de sauvetage. Les banques, devenues des créanciers ordinaires pour financer l'opération de sauvetage, n'avaient aucune préséance par rapport à la Banque du Canada. Et, par ailleurs, les banques ne tombant pas, en définitive, dans la catégorie des déposants, n'étaient pas admissibles à des remboursements au titre de l'assurance-dépôts ou au titre des mesures de compensation élargie prévues en vertu de la loi spéciale adoptée en avril 1985. Finalement, tous ceux qui avaient participé au sauvetage perdirent les avances souscrites au programme de soutien, à l'exception des titulaires d'obligations qui furent intégralement remboursés (parce que, selon les règles établies par le BIGB, leurs obligations faisaient partie du capital de la banque).

2. La lettre de solvabilité de l'inspecteur général du 26 avril

Comme condition à leur participation au sauvetage, les banques du groupe de soutien exigèrent de l'inspecteur général que ce dernier leur fournisse par écrit la ferme assurance que l'injection de 255 millions de dollars rendrait la BCC solvable. Voici ce que répondit M. Allan Taylor en contre-interrogatoire lorsqu'on lui demanda si les banquiers du groupe de soutien s'attendaient à ce que l'inspecteur général leur fournisse une assurance, une garantie, un certificat de solvabilité ou une opinion fondée sur un jugement éclairé :

> Je m'attendais à avoir son opinion sur la solvabilité de la banque, compte tenu de tous les renseignements dont il disposait. Cependant, l'opinion qu'il devait énoncer, étant donné qu'il était agent de réglementation des banques du

Tableau D - 2

Relevé des avances de la Banque du Canada à la BCC et à la Norbanque — mars-septembre 1985

		Norbanque	*BCC*
		(en millions de dollars)	
	1985		
Mars	27		15,0
	28		118,0
Avril	3		336,8
	10		470,3
	16	35,0	615,5
	17	35,0	649,9
	24	51,0	728,1
Mai	1	94,0	645,3*
	8	74,0	721,8
	15	64,0	748,9
	22	109,0	833,5
	29	111,0	875,0
Juin	5	167,0	936,8
	12	254,0	969,0
	19	343,0	1 034,5
	26	323,0	1 072,6
Juillet	3	372,0	1 149,3
	10	347,0	1 211,5
	17	369,0	1 267,5
	24	417,0	1 254,5
	31	378,0	1 225,2
Août	7	452,0	1 288,0
	14	472,0	1 309,5
	21	510,0	1 299,6
	28	510,0	1 310,1
Sept.	4	510,0	1 316,0
	11	510,0	1 316,0
	18	515,5	1 272,3
	25	517,5	1 272,2

Remarque * déduction faite du remboursement de 255 millions de dollars fournis par le groupe de soutien le 30 avril 1985

Canada et en égard à ses responsabilités, nous, du groupe des banques, y accordions un poids très considérable. (traduction)

Le 26 avril 1985, conformément à l'article 14 de l'Entente de participation, l'inspecteur général transmit la lettre exigée, déclarant : « À mon avis, la Banque commerciale du Canada sera solvable dès qu'elle aura reçu la somme de 255 millions de dollars conformément aux dispositions de l'Entente de participation susmentionnée ».

L'opinion exprimée n'était pas fondée sur une vérification intégrale du portefeuille de prêts de la BCC, mais elle s'appuyait sur les états financiers vérifiés les plus récents, l'apport de nouveau capital et l'examen portant sur plus de 50 pour 100 du portefeuille de prêts de la BCC qui avait été effectué au mois de mars par les experts en crédit de grandes banques canadiennes. En réalité, les 255 millions de dollars servirent à réduire le passif de la banque mais ils devinrent à leur tour des obligations remboursables.

3. Entente de participation du 29 avril et documents connexes

Au cours des semaines qui ont suivi le parachèvement de la Déclaration d'intention, les parties ont collaboré à la rédaction d'un document plus complet qui devait rendre officielles et expliquer les grandes modalités de l'entente de la fin de mars. Le 29 avril, après la promulgation par le Parlement du Canada de la *Loi sur l'aide financière à la Banque commerciale du Canada* qui autorisait le gouvernement du Canada à participer au programme de soutien, les parties conclurent une Entente de participation. Cette entente remplace la Déclaration d'intention et il suffit d'examiner ici les dispositions nouvelles ou celles qui ne sont pas conformes aux dispositions de la Déclaration d'intention antérieure.

Aux termes de l'Entente, la BCC garantissait que la portion de chaque prêt qu'elle avait retenue dans le cadre du programme de soutien représentait la meilleure évaluation, selon la banque, « du montant susceptible d'être récupéré en regard de cet élément d'actif du portefeuille actif » (traduction). Une fois soustraite du capital impayé de tous les prêts du programme de soutien la totalité de cette participation à la réserve de la BCC, le montant restant représente la part des participants au programme de soutien, soit 255 millions de dollars. Dans les dispositions relatives au calcul et aux répartitions dont il est question, il n'est nullement fait mention d'intérêts courus, qu'ils soient capitalisés ou traités autrement, et, de la même manière, les sommes récupérées des emprunteurs en regard des prêts visés par le programme

de soutien font l'objet d'un programme de répartition où aucune distinction n'est établie entre ce qui constitue un versement d'intérêt et un versement de capital.

Rien n'indique que d'autres discussions portant sur cette question ont eu lieu. Pour ce qui est des dispositions de la Déclaration d'intention à cet égard, il est évident d'après le témoignage de ceux qui ont participé aux délibérations du 24 mars que la BCC n'avait pas d'autre choix en réalité que celui d'accepter la proposition élaborée au cours de la réunion sans quoi les parties n'auraient pas pu s'entendre sur un programme de soutien. Par conséquent, les banquiers participants n'estimaient pas qu'il s'agissait d'une réunion de négociation mais plutôt d'une réunion ayant pour objet d'énoncer les règles de base entourant la création et l'exécution du programme de soutien. M. McLaughlan a soutenu tout au long du processus et tout au long des audiences également que l'un des facteurs qui avait entraîné l'échec du programme de soutien résidait dans l'incapacité de la banque à tirer quelque revenu que ce soit des prêts assujettis au programme de soutien durant sa période d'application et que cette situation avait eu des répercussions graves et, à son avis, irrémédiables, sur les perspectives de reprise de la banque.

L'Entente est même plus explicite que la Déclaration pour ce qui est de restreindre l'obligation faite à la BCC de transférer aux participants les seuls produits reçus des emprunteurs ainsi que la moitié des revenus avant impôts de la BCC jusqu'à ce que les participants aient reçu « un montant égal au prix payé par le participant pour son certificat de participation ».

L'Entente de participation, tout comme la Déclaration, confère aux participants au programme de soutien autres que la SADC, un droit égal à celui des déposants de la BCC au remboursement intégral des dépôts exigibles de la BCC. Ce droit de recouvrement dont jouissent les participants subsiste en dépit de toute insolvabilité de la BCC. Il y a lieu de souligner que l'Annexe 1 de l'Entente de participation ne contient aucune mention d'intérêts courus ou d'intérêts capitalisés, mais ne fait plutôt référence qu'au capital impayé correspondant à chaque prêt au 31 mars 1985. Ce capital impayé est réparti en deux parts : la « part consortiale » (la part des participants) et la « part de la BCC ».

L'entente prévoit la désignation par l'inspecteur général de deux personnes devant agir comme ses représentants pour surveiller l'administration de cette entente « et des éléments d'actif du portefeuille par la BCC ».

D. Mise en œuvre, fonctionnement et surveillance des mesures de soutien

1. Décision d'entreprendre un nouvel examen du portefeuille à la suite du sauvetage

MM. Bruce Cockburn de la Banque royale du Canada et J.R. Johnston de la Banque Toronto-Dominion ont été nommés représentants spéciaux du BIGB dans le cadre du mandat rédigé en mai en vertu de l'article 7 de l'Entente de participation du 29 avril. Vers le 14 mai, cette équipe de la « troisième inspection » a commencé ses travaux à la BCC. MM. Cockburn et Johnston n'ont pas réalisé un examen exhaustif des prêts de la BCC; ils se sont plutôt concentrés sur les prêts transférés au groupe de soutien jusqu'à ce que leur mandat prenne fin en juin. Ce n'est qu'après leur départ qu'un examen des prêts autres que ceux du groupe de soutien a été entrepris.

Le mandat et la portée de la nomination des représentants spéciaux a suscité une certaine controverse aux audiences à cause de critiques à l'égard du temps qu'il a fallu au BIGB pour réaliser une évaluation complète du portefeuille de la BCC et parce qu'il a affirmé que le besoin d'un tel examen avait été compris par les banquiers du groupe de soutien lors des réunions de mars. La Déclaration d'intention ne fait aucune allusion à un examen détaillé de la BCC. M. Taylor déclare, au sujet d'un examen des prêts autres que ceux du groupe de soutien, que le dimanche 24 mars :

> Nous croyions tous que nous avions indiqué très clairement qu'une inspection intégrale de cette banque devait être réalisée par des cadres des six banques. L'Entente prévoyait ces deux représentants spéciaux et nous croyions qu'ils auraient joué un rôle dans cet examen étendu de l'ensemble de la banque. (traduction)

M. Taylor a supposé que l'inspection (« un examen complet du portefeuille de cette banque et le solde de la banque, les autres éléments d'actif de la banque ») était une condition des mesures de sauvetage et aurait dû faire partie de l'Entente : « C'était vraiment une erreur de ne pas le mettre par écrit ». M. Taylor a précisé ce commentaire en déclarant :

> Je voulais dire que rétrospectivement, nous nous sommes tous rendus compte que ce fut une erreur de ne pas mettre cet élément dans l'Entente. Je ne voulais pas laisser entendre que nous avions tous compris et qu'il était convenu que cet élément figurerait dans l'Entente. Ce n'était pas le cas. Mais en rétrospective, nous avons certainement pris conscience du fait qu'il s'agissait d'une omission très importante dans l'Entente elle-même. Il aurait fallu que ce soit une condition écrite de l'Entente. (traduction)

M. Taylor déclare qu'il a souvent parlé de l'inspection dans des discussions avec le BIGB, mais n'a pas insisté là-dessus à cause de tous les efforts consacrés à l'Entente de participation. Taylor ne prévoyait pas que l'évaluation précéderait les avances bien qu'il s'attendait à ce que les mesures préliminaires en vue d'une inspection globale débutent aussi tôt que possible après le 25 mars.

M. Michel Bélanger n'était pas prêt à dire qu'une « nouvelle vérification complète » avait été discutée en mars, mais il a décrit l'inspection de la fin de semaine (la deuxième inspection) comme une « mesure intérimaire » et a déclaré : « Il était très important que toutes les personnes concernées aillent au fond de cette question aussi tôt que possible. Si l'on garde cette formulation, je dirais que oui, cette question a été discutée à satiété dans un sens ou dans l'autre ».

M. Fullerton s'attendait à ce que, « après la mise en place du programme initial de sauvetage, les cadres désignés par les banques à charte pour assister l'inspecteur général iraient examiner le reste du portefeuille qui n'avait pas été examiné ». Il indique que les résultats n'auraient pas été mis à la disposition de la BCIC : « Nous n'avions jamais eu le droit d'examiner cette banque et nous ne l'aurions jamais fait ». Les résultats auraient plutôt été mis à la disposition de l'IGB et « pourraient déclencher des mesures supplémentaires ».

M. Mulholland déclare qu'il ne s'est pas plaint de l'absence d'une vérification exhaustive et indique que bien que l'inspecteur général ait promis de nommer des surveillants, il ne s'est pas engagé en détail sur ce qu'ils feraient. M. Mulholland a déclaré à l'enquête que les surveillants « se sont vu demander de nombreuses fois de réaliser une inspection complète du portefeuille de prêts en entier de A à Z », mais « la réponse a été un peu vague jusqu'à ce qu'il ne reste plus de temps[...] Il n'y a pas vraiment eu de refus net, mais il n'y a pas eu d'acceptation claire non plus ». M. Ritchie ne se rappelle pas une discussion particulière où il aurait été décidé qu'il y aurait une vérification continuelle du portefeuille de la BCC à l'extérieur du programme de soutien. M. Korthals a déclaré : « Je ne me rappelle plus précisément ce qu'a été ma perception lorsque j'ai quitté la réunion, mais j'ai l'impression, rétrospectivement, que nous avions convenu que des groupes de cadres des autres banques examineraient plus en profondeur le portefeuille de prêts de la banque. Je pense qu'une bonne partie de cette question a été établie plus tard ». Il a aussi confirmé l'avis qu'il avait exprimé au Comité Blenkarn selon lequel l'inspection ultérieure a, en fait, été réalisée « assez rapidement ».

M. Taylor déclare que le recours à des représentants spéciaux pour réaliser l'examen des prêts autres que ceux du groupe de soutien a été discutée en avril. Le 10 avril 1985, à la suite d'une réunion semi-annuelle ordinaire entre le gouverneur Bouey et les chefs de la direction de six banques, qui avait été convoquée six mois plus tôt, on a discuté de la situation de la BCC. Il est écrit dans le procès-verbal : « En tout cas, il est convenu que les deux cadres des banques qui seraient postés à la BCC au nom de l'inspecteur général devraient, outre leurs autres tâches, travailler à améliorer les connaissances sur la qualité du portefeuille de prêts ». Toutefois, M. Bouey limite fermement la portée de l'examen dont il est fait mention au procès-verbal : « Je ne considérerais pas du tout cet examen comme une vérification complète ».

À la mi-avril, les banquiers cherchaient quatre autres noms à proposer comme inspecteurs, en plus des deux représentants spéciaux, mais on a supposé qu'il n'était pas nécessaire de fournir ces noms au BIGB avant l'entrée en vigueur de l'Entente de participation. Le mandat des inspecteurs ne pouvait pas être établi avant la signature de l'Entente par toutes les parties et il n'était donc pas possible de nommer des inspecteurs présentés par les autres banques. Les noms des banquiers qui pouvaient travailler à la BCC n'ont été fournis au BIGB qu'entre le 29 avril et le 3 mai.

Le mandat effectif des représentants spéciaux préparé par le BIGB en mai semble laisser ouverte la possibilité qu'ils puissent participer à une inspection des prêts autres que ceux du groupe de soutien. « Parce que l'inspecteur général souhaite avoir une connaissance continue et à jour du portefeuille de la banque, l'inspecteur général peut demander aux représentants d'élargir la portée de leur évaluation des prêts au-delà des éléments d'actif du portefeuille ». Toutefois, à une réunion à laquelle participaient M. Grant et des cadres supérieurs de la BCC, il a été convenu que l'on ne demanderait pas aux représentants spéciaux d'examiner d'autres comptes de prêts de la BCC. Si un tel examen était souhaité, l'inspecteur général embaucherait des représentants ne travaillant pas pour des concurrents.

M. Allan Taylor indique qu'à plusieurs occasions, entre le 29 mars et le 14 juin, il s'est plaint auprès des deux ministres au sujet du retard du début de l'inspection. La ministre d'État ne se rappelle pas que M. Taylor ait mentionné la question de la vérification ultérieure avant le 20 mai et elle déclare : « Je n'ai jamais ressenti de pression ou d'urgence à ce sujet si jamais il a soulevé ces questions plus tôt ». Suite à l'entretien du 20 mai avec M. Taylor, la ministre d'État a parlé au ministre des Finances d'une vérification qui ferait partie d'un examen plus large de

la BCC, mais elle ne se rappelle pas que le ministre des Finances ait critiqué de façon particulière, à ce moment-là, le fait que le BIGB n'ait pas mis sur pied une inspection intégrale. L'inspecteur général confirme que le besoin d'un examen des prêts ou d'une vérification intégrale a été évoqué de temps à autre par les banquiers mais n'a pas fait l'objet de pressions insistantes jusqu'en juin et n'a certainement pas fait l'objet d'une promesse. Personne n'a proposé d'inclure cette question dans l'Entente de participation.

On a soutenu que même s'il n'y a pas vraiment eu d'entente avec les banques en mars, avril ou mai pour un examen intégral des prêts de la BCC (quel que soit le sens donné à cette expression par les banques), néanmoins, une certaine forme d'examen des prêts autres que ceux du groupe de soutien était de toute façon devenue nécessaire depuis longtemps et aurait dû être commandée par le BIGB, à titre de mesure de réglementation prudente, sans pression des banques. L'inspecteur général a déclaré, en réponse à cette affirmation, qu'il ne lui a pas semblé nécessaire ou prudent d'ordonner une inspection plus complète immédiatement après la fin de semaine de mars parce que « nous étions préoccupés par d'autres choses » et parce que la nomination de représentants spéciaux aurait fourni un moyen d'examiner tous les prêts « de façon ordonnée » : « Nous n'avons certainement pas senti qu'il y avait là une urgence désespérée ». Il semble aussi que l'inspecteur général ait considéré en fait qu'une inspection intégrale en avril aurait nui à la confiance du public et au succès du programme de sauvetage :

> La perception du public aurait certainement été au moins confuse si, suite aux fortes assurances données au public, celui-ci nous avait vu organiser une vérification ou un examen des prêts importants de cette banque. (traduction)

L'inspecteur général soupçonne qu'un examen des prêts avec l'aide de banquiers actifs ou retraités n'aurait pas pu être caché aux milieux financiers.

2. Troisième inspection : Les représentants spéciaux

L'inspecteur général, dans une lettre du 3 mai 1985 à M. Allan Taylor de la Banque Royale, écrit :

> À votre demande, en rapport avec la fermeture de la transaction envisagée par l'Entente de participation, je confirme que les représentants spéciaux joueront un rôle actif à l'égard de toute transaction importante de la BCC ou de toute personne en son nom sur tout élément d'actif du portefeuille. (traduction)

Dans sa version finale de mai 1985, le mandat prévoit notamment ce qui suit :

Les principales responsabilités des représentants consistent en général à surveiller :

1) l'administration des éléments d'actif du portefeuille de la Banque commerciale du Canada (BCC), tel que défini dans l'accord;

2) l'administration de l'Entente de participation. (traduction)

Le 22 mai 1985, le directeur de la succursale commerciale d'Edmonton de la Banque Toronto-Dominion, M. Johnston, et un vice-président de la Banque royale du Canada alors posté à Calgary, M. Cockburn, ont été nommés par l'inspecteur général comme représentants spéciaux conformément à l'article 7 de l'Entente de participation. Ils sont entrés en fonction le 14 mai.

M. Cockburn a compris que des représentants des autres banques du groupe de soutien étaient disponibles si une décision était prise en faveur d'une inspection à grande échelle. M. Johnston a aussi compris que tout examen des prêts autres que ceux du groupe de soutien devait faire l'objet de discussions plus poussées. L'inspecteur général confirme que, dans sa correspondance, il n'excluait pas la possibilité que MM. Cockburn et Johnston réalisent un examen détaillé du portefeuille de la BCC. M. Macpherson a affirmé avoir supposé au départ que MM. Cockburn et Johnston devaient être à la BCC trois ou quatre mois et qu'ils examineraient tôt ou tard tous les dossiers. Toutefois, l'examen des éléments d'actif autres que ceux du groupe de soutien n'a pas été entrepris dans le cadre des travaux de MM. Cockburn et Johnston.

À la suggestion de M. Grant, M. Cockburn a pris la responsabilité du réseau des États-Unis à cause de sa formation dans le domaine de l'énergie et parce que les prêts de ce secteur étaient considérés comme un élément important du problème de la BCC aux États-Unis. M. Cockburn a examiné environ 80 dossiers de prêts du groupe de soutien provenant des centres de crédit de la BCC aux États-Unis à San Francisco, Denver, Century City (Los Angeles) et Santa Ana. Les rapports MARGUN d'avril n'ont pas été remplis de façon satisfaisante, mais les rapports de mai étaient complets et on prévoyait des améliorations continuelles dans la qualité des rapports. M. Cockburn a conclu que le personnel aux États-Unis qui a fourni une «excellente collaboration» et était « très compétent » avait « très bien » réussi à liquider les prêts, particulièrement dans l'immobilier, et que plusieurs autres améliorations étaient en cours dans les activités aux États-Unis. Sur les 72 rapports MARGUN de mai sur les prêts du groupe de soutien qui ont été examinés par M. Cockburn, seulement 10 des prêts avaient été consentis après 1983.

M. Cockburn percevait sa tâche essentielle comme étant de surveiller et non de gérer la réalisation du portefeuille du groupe de soutien, car on avait d'abord l'impression que les membres de ce groupe pourraient recouvrer une partie de leurs investissements. Il ne considérait pas qu'une nouvelle évaluation de la suffisance des provisions pour pertes sur prêts constituait une des responsabilités officiellement imparties en vertu du mandat : « En examinant chacun des dossiers, j'ai relevé pour mon information certaines situations qui semblaient pouvoir exiger de nouvelles provisions, mais cela était seulement pour ma propre information .»

Voici l'évaluation qu'il a préparée pour lui-même au sujet de nouvelles provisions possibles :

> Ce n'est qu'après mon retour de Santa Ana (le 24 mai), alors qu'on a parlé de la possibilité de nouvelles provisions, que j'ai examiné à nouveau mes dossiers et que j'ai préparé cette liste pour M. Grant. (traduction)

Après avoir dressé cette liste, il a fait rapport à M. Grant que des provisions supplémentaires de 7,5 millions de dollars US étaient nécessaires, selon une évaluation prudente, pour 13 des prêts du groupe de soutien aux États-Unis. Ce renseignement a été communiqué à M. Grant à Edmonton les 20 et 21 juin lorsque M. Cockburn a aussi fourni à M. Grant des renseignements sur la capitalisation des intérêts, renseignements que, à son avis, M. Grant aborderait avec les vérificateurs externes.

M. Grant a aussi rencontré les vérificateurs de la BCC les 20 et 21 juin pour discuter de la banque et a communiqué à M. Robert Lord, de Clarkson, Gordon, certains détails sur les provisions supplémentaires nécessaires pour les « éléments d'actif du portefeuille » dans le programme de soutien. M. Grant a demandé un rapport sur la capitalisation des intérêts au cours du deuxième trimestre de 1985 et l'a reçu peu de temps après. Les vérificateurs n'avaient pas, évidemment, effectué de vérification de cette période financière mais purent déclarer ce qui suit :

> Au cours de nos discussions avec la direction, nous avons abordé les commentaires faits par les représentants extraordinaires de l'inspecteur général des banques sur l'apparente capitalisation des intérêts dans le cas de certains soldes de prêts figurant dans l'accord de participation. La direction nous a donné les explications suivantes...
>
> 1. Pour les prêts américains classés productifs avant d'être compris dans le programme de soutien, les intérêts étaient capitalisés jusqu'au 28 février 1985.

2. Pour les prêts canadiens classés productifs et inclus dans le programme de soutien, les intérêts étaient capitalisés jusqu'au 31 mars 1985.

3. Aucun intérêt n'était comptabilisé comme revenu dans le cas des prêts improductifs compris dans le programme de soutien. Dans quelques cas cependant, les intérêts comptabilisés comme revenu mais non capitalisés pour des raisons juridiques ont été capitalisés dans le solde du prêt jusqu'à la date de l'accord de soutien. Le plus important prêt du genre était celui consenti à [le nom de l'emprunteur est supprimé] pour lequel les intérêts courus capitalisés dans le solde du prêt en mars 1985 avaient été comptabilisés comme revenu en 1983. Les intérêts courus sur les prêts improductifs et non comptabilisés comme revenu n'ont été capitalisés dans le solde d'aucun prêt.

Nous n'avons vérifié aucune de ces déclarations mais les explications données nous paraissent raisonnables étant donné la perte nette déclarée pour le deuxième trimestre. (traduction)

Voilà une autre preuve de la pratique courante de la banque de capitaliser les intérêts dans le cas de prêts en difficulté.

M. Johnston a examiné les prêts du groupe de soutien au Canada et a fait rapport à M. Grant périodiquement jusqu'en juin. M. Johnston a traité la BCC selon un contexte de pleine exploitation pour les fins de son évaluation des prêts du groupe de soutien : « Mes instructions — l'idée était de préserver la banque et de voir à ce qu'elle demeure en pleine exploitation; je ne me suis donc pas penché sur le scénario de la liquidation ». Le 7 juin, M. Johnston a présenté le premier rapport de sa série. Il avait à ce moment examiné 58 prêts du groupe de soutien et, à titre de « total strictement provisoire », recommandé des provisions totales de 46 millions de dollars (en sus des 255 millions de dollars). M. Johnston a souligné sa position en déclarant à l'inspecteur général :

L'auteur pense, après mûre réflexion, que si la BCC doit agir promptement pour liquider sa portion des éléments d'actif du portefeuille, des provisions supplémentaires sont nécessaires, faute de quoi la banque peut pratiquement renoncer à toute action opportune. (traduction)

Après avoir terminé son examen initial des petits prêts qui constituaient le reste des prêts canadiens du groupe de soutien, M. Johnston a conclu, dans son rapport à l'inspecteur général daté du 24 juin, que dans l'ensemble, « un grand total de 50 millions de dollars en chiffres arrondis » devrait être ajouté aux provisions pour pertes. Compte tenu de nouveaux renseignements apportés lors de la réunion du 21 juin avec des cadres de la BCC, M. Johnston était d'avis que 20 millions de dollars de plus (en sus des 50 millions de dollars) pourraient être nécessaires. Rien d'indique que cette évaluation des 20 millions de dollars de plus ait été transmise au BIGB quoique M. Johnston ait effectivement dit à M. Grant que 50 millions de dollars ne suffisaient

peut-être pas. En sa qualité de surveillant, M. Johnston ne pouvait pas réclamer une hausse du montant des provisions. Son point de vue fut cependant abordé à une rencontre entre MM. Grant, Johnston et des directeurs du crédit de la BCC. M. Grant participa aux négociations et finalement, la BCC accepta d'établir des provisions supplémentaires de 33 millions de dollars, soit 14 millions durant le troisième trimestre de 1985 et 19 millions à la fin de l'exercice financier. Rien ne prouve que le BIGB ait mis les membres du groupe de soutien au courant de cette affaire.

Rien n'indique que cette évaluation a été transmise au BIGB.

Outre son opinion sur les provisions supplémentaires, M. Johnston a présenté une série de critiques à l'égard des procédures et des pratiques de gestion de la BCC :

> Pour l'essentiel, les problèmes que connaît la BCC semblent être dans de nombreux cas le fait de celle-ci, car la plupart des décisions de prêter ont été influencées par des honoraires de gestion, même dans le cas de restructurations à financement interne à 100 pour 100. La recherche de nouveaux clients était bien récompensée, car les agents de crédit avaient à une certaine époque un régime de partage des bénéfices et de bonis, en fonction des quotas de prêts.
>
> Les limites discrétionnaires des centres de crédit ont pu être (sont encore) trop élevées et il n'était pas rare de voir un refus se transformer en autorisation après étude du dossier. En d'autres termes, les approbations étaient apparemment accordées sans que les demandes fassent toujours l'objet d'un examen détaillé.
>
> La pratique courante de capitalisation des intérêts est une préoccupation majeure sur laquelle nous vous fournissons des détails dans des rapports ci-joints. Elle produit un gonflement déraisonnable du bilan, notamment dans les arrangements où la valeur des terrains, qui apparaît dans les comptes de réalisation des prêts, est gonflée pour correspondre au nouveau crédit ou pour le justifier.
>
> Vous verrez que, dans de nombreux cas, la BCC possède en fait une évaluation récente mais choisit de ne pas en tenir compte et opte pour une valeur fondée sur le « potentiel futur », le « coût de remplacement » ou le « financement de reprise », etc., annulant par le fait même le besoin d'une provision. En fait, jusqu'au 31 mars 1985, les centres de crédit rationalisaient, de façon plausible et sans contestation, le manque de nouvelles provisions et l'on faisait alors un usage important des fonds fournis par le groupe de soutien. Il est très difficile de réconcilier les deux approches. On aurait presque pu voir du capital de risque dans certaines situations où la BCC acquérait une part des bénéfices ou du produit des ventes ou des actions de sociétés privées ou un droit de souscription sur ces actions.
>
> Selon les renseignements fournis par la BCC, la présentation opportune des demandes de prêt au Conseil se faisaient au petit bonheur et vous trouverez des détails à ce sujet dans les commentaires sur le conseil d'administration ci-

joints. L'importance du rôle du conseil d'administration est reconnue et est traitée comme une exigence inviolable dans l'environnement récent de l'auteur. Les commentaires sur le conseil d'administration sont assez clairs; en réponse à la question qui vient tout de suite à l'esprit, notons que les administrateurs étaient consultés par téléphone. On pourrait croire que de telles délibérations seraient officialisées sous forme écrite aussi tôt que possible, mais l'étude de dossiers choisis au hasard par le personnel de la BCC n'a produit que les résultats ci-joints. Pour les fiches sommaires, seuls les dossiers de 1984 et 1985 ont été fouillés.

Il faut noter que lors du contre-interrogatoire, M. Johnston a admis qu'un certain nombre de pratiques et de conditions de la banque n'étaient pas étayées, étaient étayées par de faibles indices ou étaient peut-être courantes dans le milieu bancaire, mais ne relevaient pas de l'expérience de M. Johnston. Dans un cas particulier, soit la critique concernant les pratiques du conseil d'administration, d'autres témoins ont pu attester qu'en fait, les prêts avaient été approuvés par le conseil d'administration. Un administrateur de la BCC, M. Paul Paine, a déclaré que les commentaires de M. Johnston au sujet de l'analogie avec des transactions de capital de risque lui semblaient le fait d'un cadre intermédiaire plutôt que d'un cadre supérieur.

À la fin juin, M. Cockburn considérait que la surveillance continue des prêts du groupe de soutien pouvait être accomplie en y consacrant deux jours par mois. Il a proposé à M. Grant qu'une inspection du reste du portefeuille de la BCC soit entreprise afin que la Banque du Canada, qui finançait l'intervention, sache ce qu'on y trouvait. M. Johnston a également terminé son évaluation fondamentale des prêts canadiens du programme de soutien en quatre ou cinq semaines et était prêt à travailler à l'extérieur du programme du groupe de soutien sur le reste du portefeuille de la BCC. M. Johnston a demandé un examen plus large le 7 juin :

> Compte tenu de l'état des choses connues au sujet des éléments d'actif du portefeuille, il est clairement indiqué qu'avec votre permission, un examen d'autres prêts classés devrait avoir lieu au moment opportun. (traduction)

L'inspecteur général déclare qu'il s'attendait à l'origine à ce que les représentants spéciaux soient des banquiers à la retraite et a été surpris lorsque des banquiers actifs ont été affectés à cette tâche. Les notes des réunions de mars renferment une mention explicite de « banquiers à la retraite » comme surveillants du programme de soutien. L'inspecteur général déclare en outre que le BIGB aurait gardé MM. Cockburn et Johnston pour réaliser l'examen de l'ensemble du portefeuille et pour travailler avec la Norbanque, sauf que la BCC et la Norbanque s'y sont opposées. L'inspecteur général déclare que la BCC « s'est plainte

vigoureusement que des banquiers actifs et concurrents examinent son portefeuille courant » et que M. McLaughlan était « très malheureux ». Le témoignage de M. McLaughlan est plus ambigu, car il reconnaît avoir exprimé sa préoccupation au sujet de banquiers actifs et confirmé une préférence pour des banquiers à la retraite, mais déclare que ce n'était pas bien grave : « Je n'en faisais certainement pas un plat ». M. Taylor a laissé entendre que des déclarations de secret auraient résolu toute inquiétude qui aurait pu exister.

3. Quatrième équipe d'inspection : M. Hitchman

Dans ses efforts pour trouver de nouveaux administrateurs pour la BCC qui contribueraient sous certains aspects à représenter les intérêts des contribuables, la ministre d'État a rencontré, le 22 mai, le vice-président du conseil de la Banque de Nouvelle-Écosse, M. George Hitchman. M. Hitchman a hésité en déclarant qu'il aurait besoin d'en savoir davantage sur l'actif de la banque avant de décider s'il avait quelque chose à apporter au conseil d'administration. Il a offert d'examiner l'actif et de faire rapport. M. Hitchman a communiqué avec M. Paine en espérant que celui-ci parle à M. Utting, le vice-président de la Banque royale du Canada, et qu'il le rappelle. M. Utting avait récemment convenu d'examiner les procédures et la gestion de la BCC au nom de la banque. Quelques jours plus tard, comme M. Paine n'avait pas rappelé M. Hitchman, celui-ci a laissé un message téléphonique au bureau de la ministre d'État pour refuser le poste au conseil d'administration.

Le ministre des Finances a rencontré les chefs des six grandes banques à Toronto le 13 ou le 14 juin pour discuter de plusieurs sujets, y compris la BCC et sa valeur nette. Ceux-ci ont fait part de leurs préoccupations au sujet de plusieurs facteurs « de façon assez énergique ». Le Ministre a clairement compris « qu'ils considéraient qu'il était très important que nous cherchions à connaître clairement le plus tôt possible le degré de solvabilité de la banque ». M. Taylor a témoigné qu'il avait discuté de la nécessité d'une inspection plus complète du portefeuille des prêts avec l'inspecteur général lors d'une réunion de l'Association des banquiers du Canada le 13 juin et qu'il en avait discuté de nouveau le jour suivant avec le ministre des Finances.

Le 19 juin, le ministre des Finances a rencontré l'inspecteur général. L'inspecteur général avait déjà remplacé les deux banquiers actifs, MM. Cockburn et Johnston, par deux banquiers à la retraite, MM. Farthing et Taylor. Le ministre des Finances voulait ajouter

M. Hitchman à l'équipe d'examen et a demandé que le processus d'examen des prêts soit accéléré. Le Ministre s'est dit fortement préoccupé de la sécurité des fonds avancés à la BCC par la Banque du Canada et a demandé que :

> [...]l'inspecteur général[...] constitue une équipe, peut-être sous la direction de M. George Hitchman, pour réaliser une évaluation complète de tous les éléments d'actif de la Banque afin de confirmer sa valeur nette. Il faudrait qu'une telle équipe ait la confiance des banques du groupe de soutien. (traduction)

Les rapports entre la Banque du Canada et le Bureau de l'inspecteur général dans tout ce processus sont illustrés par une note de service de la Banque du Canada :

> M. Kennett avait réclamé la réunion afin de discuter d'une proposition d'évaluation détaillée de l'ensemble du portefeuille de prêts de la BCC. Il a mentionné qu'à une réunion avec le ministre des Finances le jour précédent, le Ministre avait demandé une reconfirmation de la solvabilité de la BCC. M. Wilson avait dîné avec les représentants des six grandes banques une semaine plus tôt et certaines banques avaient laissé entendre qu'il était peu probable que la BCC avait encore une valeur nette. M. Kennett avait décrit les démarches réalisées jusque-là, mais le Ministre avait laissé entendre que, compte tenu des avances courantes d'un milliard de dollars consenties à la banque, il était impatient d'obtenir une évaluation rapide et complète de la valeur nette de la banque. Le Ministre avait fait observer que dans des discussions antérieures avec le gouverneur, il était clair que la Banque du Canada se fiait à l'inspecteur général des banques pour obtenir l'assurance de la solvabilité des banques.
>
> Il (M. Kennett) a fait observer que la Banque du Canada avait nettement intérêt à ce que le portefeuille de prêts soit évalué et il a demandé notre soutien pour l'évaluation et s'est demandé si nous serions prêts à financer une partie des coûts.
>
> M. Crow a indiqué que bien que nous avions certainement intérêt à l'étude, il était important que l'étude soit réalisée sous la responsabilité et la direction de l'inspecteur général des banques. La participation de la Banque du Canada venait du fait qu'elle serait très intéressée aux résultats d'une évaluation du portefeuille de la BCC et serait heureuse d'offrir son aide pour l'étude ou pour le financement d'une partie des coûts. M. Kennett a déclaré que cela lui convenait et qu'il serait heureux de notre participation à quelque étape que ce soit et que les résultats nous seraient bien entendu fournis. (traduction)

Il en a résulté que MM. Hitchman, Taylor et Farthing ont été nommés par l'inspecteur général pour examiner tout le portefeuille de prêts autres que les prêts du groupe de soutien, qui avaient déjà été examinés. Selon leur mandat, ces experts-conseils devaient agir comme agents du BIGB pour la quatrième inspection de la BCC. Il leur était demandé d'« examiner les dossiers de crédit, les dossiers comptables et les autres données nécessaires pour leur permettre de se faire une

opinion sur la qualité du portefeuille de prêts et sur la suffisance des provisions pour pertes ». En outre, l'équipe Hitchman devait examiner les pratiques d'autorisation du crédit et les procédures de contrôle appliquées par la BCC aux comptes non productifs, ainsi que les pratiques de la banque en matière de comptabilisation des honoraires et des intérêts.

M. Hitchman a commencé son étude le 2 juillet et a conclu dès le 15 juillet qu'il existait de « véritables raisons de s'inquiéter ». Il a rencontré M. McLaughlan et M. Grant du BIGB le 23 juillet pour discuter de certains dossiers de prêt que l'équipe avait examinés.

Le 30 juillet, M. Hitchman présentait à la ministre d'État, en réponse à sa demande de résultats rapides, un rapport provisoire verbal (accompagné d'un ensemble de rapports terminés sur les prêts) en se fondant sur 34 comptes de prêt examinés par MM. Farthing et Taylor. M. Hitchman a acquiescé à la demande de la Ministre de produire rapidement un rapport final. Une note du BIGB enregistre ainsi cette réunion avec M. Hitchman : « D'après une extrapolation de leurs constatations, ils étaient d'avis que la BCC devrait opérer une décote pouvant atteindre 500 millions de dollars sur leur actif de prêts. Le rapport final est attendu à la mi-août 1985 ».

Le 1er août, un conseiller possédant une vaste expérience bancaire qui travaillait provisoirement au ministère des Finances a conclu à partir du rapport provisoire Hitchman, *a*) qu'il y avait « une insuffisance des capitaux propres qui atteindra plusieurs centaines de millions de dollars »; *b*) que « la banque a une très importante valeur nette négative »; et *c*) qu'« il est clair que la BCC est insolvable ».

Même si la ministre d'État ne considérait pas que l'examen de M. Hitchman ne se faisait pas dans l'optique d'une fusion, elle était intéressée à explorer la possibilité de fusion de la BCC avec une autre banque.

4. Rapports entre le groupe Hitchman et les autres enquêtes sur la BCC

Certaines personnes ont critiqué le processus d'inspection de la BCC organisé par le BIGB en laissant entendre qu'il y avait un manque de communication ou de coordination entre les quatre équipes d'inspection et entre les équipes d'inspection et les vérificateurs.

M. Hitchman déclare qu'il ne connaissait pas les autres qui examinaient la BCC et qu'il n'a pas travaillé avec eux. M. Hitchman a déclaré dans son témoignage :

> Notre tâche était d'examiner l'actif de cette banque conformément au mandat. Je n'étais donc franchement pas intéressé aux travaux de qui que ce soit d'autre. (traduction)

Malheureusement, le BIGB n'a pas coordonné ni relié les divers examens, ni uniformisé leurs procédures, ni défini les normes à appliquer dans l'évaluation des prêts avec quelque degré de précision que ce soit; il n'a pas non plus mis chaque équipe au courant des travaux des autres examinateurs spéciaux. En toute justice pour le BIGB, il faut mentionner que le mandat donné à M. Hitchman disait notamment : « Les agents peuvent consulter au besoin les vérificateurs de la Banque et les anciens représentants spéciaux de l'inspecteur général ». M. Hitchman n'a pas examiné le procès-verbal du Comité de vérification du conseil d'administration de la banque et n'a pas reçu la correspondance ou les notes de service des vérificateurs au comité de vérification au sujet des états financiers de 1983 et 1984. Il a rencontré des vérificateurs à Edmonton le 22 juillet afin « de discuter des procédures que les vérificateurs ont appliquées à l'examen des prêts ». En tout cas, les banquiers avaient fait savoir à l'inspecteur général, avant la nomination de l'équipe Hitchman, qu'ils voulaient que ce soient les agents de crédit des banques et non les vérificateurs de la banque qui examinent le portefeuille de prêts de la BCC. Dans une note au ministre des Finances le 26 juin, l'inspecteur général adjoint écrit : « MM. Utting et Hitchman se consulteront afin de coordonner leurs efforts ». Cette consultation ne s'est pas réalisée, car M. Kennett considérait apparemment que M. Utting pourrait s'occuper correctement du plan d'entreprise tandis que M. Hitchman évaluerait l'actif et les procédures de crédit.

Les dispositions de la *Loi sur les banques* en matière d'élargissement de la portée de la vérification n'ont pas été utilisées en mars ou avril dans le cadre de l'établissement du groupe de soutien et de l'Entente de participation. Les raisons pour lesquelles le BIGB n'a pas fait intervenir les vérificateurs ont déjà été examinées et, dans les circonstances, les ministres n'ont pas jugé approprié d'exercer leurs pouvoirs en vertu de la *Loi sur les banques* pour étendre la portée de la vérification de la BCC. Toutefois, suite à l'Entente de participation, l'inspecteur général a discuté d'états trimestriels et de questions relatives à la vérification avec les vérificateurs de la banque, mais ces discussions se sont faites dans le cadre des communications ordinaires avec la banque et n'ont pas été liées à la mise en oeuvre et au fonction-

nement du programme de soutien. L'inspecteur général n'a pas demandé aux vérificateurs d'examiner le portefeuille de prêts de la BCC.

5. Enquête et rapport de M. Utting

M. Utting, un banquier de grande expérience qui prenait sa retraite comme vice-président de la Banque royale, a été embauché par le conseil d'administration de la BCC par une lettre du 16 mai 1985 :

> [...]pour faire enquête et rapport sur les grands principes et les pratiques de la Banque, y compris notamment, mais non exclusivement, les contrôles, les procédures, les communications, la détermination du crédit, la restructuration et les arrangements de prêts, avec un plein accès à tout le personnel et à tous les services de la Banque. (traduction)

En outre, M. Paine avait convenu verbalement avec M. Utting que celui-ci fournirait au conseil d'administration une évaluation de la gestion. Le BIGB a été mis au courant du fait que M. Utting examinerait la qualité de la gestion de la BCC et en a avisé la ministre d'État le 31 mai. L'inspecteur général a décrit l'examen de M. Utting comme « un pas très positif » et a indiqué que la nouvelle de la nomination avait été favorablement reçue par les chefs de la direction de quelques-unes des grandes banques.

M. Utting écrit que bien que les jugements de la gestion sur les arrangements pouvaient raisonnablement être étayés « et pouvaient ne pas être sensiblement différents des jugements de nombreuses banques en Amérique du Nord, ils constituaient en fait des jugements à risque élevé qui exigeaient dans la plupart des cas que pratiquement tous les événements ultérieurs soient favorables ».

Voici le jugement qu'il porte sur la qualité de la gestion :

1. Généralement bonne.
2. Le chef de direction offre un leadership fort. Il reconnaît le besoin de nouveaux appuis et d'un renforcement.
3. Communication : Très bonne.
4. Dévouement remarquable de la part des cadres intermédiaires et supérieurs.
5. Nombreuses concentrations de compétences chez les cadres supérieurs et intermédiaires.
6. Le processus de planification actuellement en cours est très bon.

7. Les politiques et les processus actuellement employés en matière de crédit sont également très bons.

(Au sujet des numéros 6 et 7, ces personnes disent tout ce qu'il faut. La véritable épreuve sera dans la mise en oeuvre.)

(L'évaluation des numéros 6 et 7 peut bien se révéler contraire à ce qui ressortira de l'examen de l'inspecteur général, c'est-à-dire le rapport Hitchman.)

8. Il y a eu un fort roulement depuis deux ou trois ans, mais la plupart des postes de cadres intermédiaires et supérieurs sont occupés par des banquiers d'expérience et bien qu'il puisse y avoir pénurie de banquiers exceptionnels, il ne semble pas y avoir de zones de faiblesse frappante.

9. La gestion financière est bien appuyée par les experts-conseils extérieurs et tous les aspects des problèmes sont traités de façon dynamique.

10. Dans l'ensemble, notre impression est favorable, mais nous ne pourrons étayer notre impression que lorsque des résultats permettront une évaluation plus précise du rendement. Il y a de nombreux problèmes inhérents ou latents et les objectifs fixés pour le redressement, ainsi que pour les projets futurs, sont nettement optimistes et peut-être trop optimistes, mais ce sont probablement là des conditions essentielles du maintien de l'esprit et de l'attitude très remarquables de l'équipe de gestion.

11. Malgré le ton favorable de ce qui précède, la perception de la gestion par le public continue à être une croix que la Banque devra porter jusqu'à ce que la crédibilité et la confiance soient rétablies. (traduction)

6. Rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

Le 18 avril, le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a reçu instruction d'examiner les circonstances qui ont entraîné l'établissement du programme de soutien.

Le 3 juin 1985, le Comité a terminé son examen concernant les circonstances conduisant aux mesures de soutien offertes à la Banque commerciale du Canada et a fait rapport à la Chambre des communes le 12 juin. Le Comité a fait rapport sur le contexte et l'évolution de la BCC, y compris l'acquisition de *Westlands*. Le Comité a aussi examiné les pratiques de la Banque en matière de crédit et de comptabilité. Le Comité fait l'évaluation suivante de l'origine des difficultés de la BCC au printemps 1985 :

> L'histoire de la BCC a été marquée par une série d'habitudes de prêt imprudentes, de politiques comptables douteuses, de la divulgation inadéquate de l'information et d'une déficience en matière de supervision. Le Comité est d'avis que les problèmes actuels de la Banque font suite à une politique de prêt dynamique et imprudente remontant à la fin des années 1970. Les mauvaises conditions économiques des dernières années ont fait ressortir les faussetés

inhérentes à une telle politique de prêt qui ont fait croître la tentation de recourir à des techniques comptables et à la divulgation sélective de renseignements pour donner l'impression d'une bonne situation financière.

En conclusion, le Comité a indiqué que son évaluation des compétences de la direction de la BCC « est manifestement différente de celle de l'inspecteur général des banques ». Le Comité écrit que le 7 mai, l'inspecteur général avait dit que la direction actuelle de la BCC était « bonne » et avait exprimé sa confiance en cette direction. Le Comité a conclu ainsi son rapport :

La déclaration de l'inspecteur général dit implicitement que la direction était parfaitement consciente des implications de ses décisions et de ses actions. Les événements ont démontré que la direction avait assumé des risques au-delà de toute prudence. La question est maintenant de savoir s'il suffisait en l'occurrence d'une supervision prudente. En dernière analyse, des pratiques comptables douteuses, la divulgation insuffisante des renseignements et une supervision laxiste ne suffisent pas à mettre les banques en péril. La mauvaise gestion et plus particulièrement des pratiques laxistes en matière de crédit en sont plutôt la cause et cela est attribuable au fait que la direction seule assume la responsabilité de toutes ses décisions.

La BCC a préparé une réponse détaillée à ce rapport.

M. McLaughlan a dit dans son témoignage au sujet de ce rapport :

Eh bien, son ton très négatif a certainement miné encore une fois la confiance des investisseurs. Pour la Banque[...] c'était très négatif et, à mon avis, très trompeur et fondé sur plusieurs erreurs graves.

Il y a peut-être seulement un point qui vaut la peine d'être mentionné au Commissaire. Nous n'avons aucune idée où tout ça a débuté, mais c'était la première fois que nous en avions vu des traces. Selon l'une des critiques graves du rapport de ce Comité des finances de la Chambre des communes qui a été largement diffusée, notre Banque avait versé à ses agents de prêt une commission pour faire des prêts. Je me rappelle que l'un des membres du Comité a passé beaucoup de temps à l'émission « Canada AM » à dire : Que faut-il attendre d'une banque qui verse des commissions à ses employés pour faire des prêts? Ils font comme les vendeurs d'assurance-vie qui se déplacent un peu partout pour vendre des polices.

Eh bien, le sujet de cette critique, je n'ai aucune idée jusqu'ici d'où ils ont tiré cette conclusion en particulier. Mais elle a fait beaucoup de tort, parmi plusieurs autres. (traduction)

Après la liquidation de la banque, le curateur a émis un communiqué de presse disant que lui et son personnel n'avaient trouvé aucune preuve de versement de commissions à des agents de crédit pour faire des prêts. Tous les cadres de la banque ainsi que les administrateurs de longue date nient que cette pratique ait jamais existé.

7. Rapports entre les banquiers du groupe de soutien et la BCC

Les rapports des grandes banques canadiennes avec la BCC ne se limitaient pas à leur participation au programme de soutien, car elles étaient en contact avec la BCC dans les activités quotidiennes ordinaires du système bancaire. Certaines personnes ont soutenu qu'à la suite du programme de soutien, plusieurs banques importantes cherchaient à réduire leurs prêts à la BCC et que leurs actions ont traduit un manque de confiance à l'égard de la BCC qui a accru les difficultés de celle-ci et a contribué à la poursuite de sa détérioration et à l'échec ultérieur de la tentative de sauvetage.

Le maintien des relations de crédit existantes entre la BCC et les banquiers du groupe de soutien n'a été ni discuté ni éclairci au cours des réunions du 22 au 24 mars 1986. Les questions n'ont pas été soulevées par les banquiers eux-mêmes qui auraient été au moins familiers avec leur propre situation, ni par la Banque du Canada qui a des connaissances générales, ni par le BIGB qui n'a aucune connaissance particulière du crédit interbanques mais qui, dans ses tâches ordinaires d'inspection, était au courant de tels arrangements de façon générale. Le gouverneur Bouey a supposé en mars qu'après l'accord sur le programme de soutien, les relations entre les banques et la BCC devraient revenir à la normale.

Immédiatement après le communiqué de presse du 25 mars, la BCC a appris que certaines marges de crédit existantes auprès des autres banques ne seraient pas renouvelées. La Banque Toronto-Dominion, par exemple, a indiqué qu'une marge de crédit de 10 millions de dollars décrite comme une marge canadienne de dernier recours, et qui avait expiré le 28 février, ne serait pas renouvelée. La Banque TD a également plafonné une garantie intersuccursales existante à son niveau courant. La BCC a été avisée en mars que la Banque de la Nouvelle-Écosse avait l'intention d'annuler une marge de crédit de 10 millions de dollars. Les dossiers de la Banque du Canada indiquent par ailleurs que cette marge de crédit et d'autres consenties par un certain nombre de banques canadiennes et étrangères avaient été annulées ou devenaient autrement périmées.

M. McLaughlan a déclaré que les annulations ont eu deux effets. Premièrement, elles ont accru le montant que la BCC devait emprunter de la Banque du Canada pour faire face aux problèmes de trésorerie et deuxièmement, l'annulation des marges interbanques a fait qu'il était plus difficile pour un certain nombre de clients de la BCC d'utiliser leurs comptes courants normaux. Le BIGB s'inquiétait du problème qui pourrait se produire si l'on savait que les grandes banques canadiennes

du groupe de soutien ne traitaient plus avec la BCC. L'impact de ce problème serait difficile à évaluer. Le 10 avril, le gouverneur Bouey a rencontré les représentants des six plus grandes banques pour discuter du programme de soutien. D'après des notes prises à l'occasion de cette réunion :

> Au départ, le gouverneur se déclare inquiet du fait que les banques, se montrant à l'occasion peu prêtes à traiter normalement avec la BCC, minent la confiance que le programme du groupe de soutien vise à améliorer. (traduction)

À la fin mai, à la connaissance du ministre des Finances et avec l'appui de celui-ci, le gouverneur Bouey a écrit à chacune des six grandes banques à charte, en vue d'assurer des relations normales.

Au cours de l'enquête, plusieurs explications possibles du non-renouvellement des marges de crédit de la BCC auprès des banques au moment de leur expiration ont été révélées. Premièrement, bien que la participation au groupe de soutien a été convenue volontairement par les banques, les dépôts et les marges de crédit existants n'avaient pas été convenus et le risque aurait pu être considéré comme inéquitable. Deuxièmement, les détenteurs d'obligations avaient déjà été remboursés à 100 pour 100, mais les banques participant au groupe de soutien n'avaient pas le statut de déposants et, par conséquent, ne s'attendaient pas à être indemnisées de leurs pertes comme le seraient les déposants assurés et non assurés. Peut-être que ce risque de perte, que les banquiers ne considéraient pas comme équitable, a été une autre raison de l'hésitation des grandes banques à risquer des pertes autres que celles qui étaient mentionnées dans le programme de soutien lui-même. Troisièmement, l'absence d'un examen intégral du portefeuille de prêts de la BCC à l'extérieur du groupe de soutien a laissé des incertitudes au sujet des pertes possibles sans provision. Enfin, sur le plan des garanties, les avances de la Banque du Canada avaient préséance sur les dépôts normaux dans le cas d'une insolvabilité. Ainsi, l'accroissement des avances de trésorerie de la Banque du Canada pouvait éventuellement miner les perspectives de recouvrement des autres déposants et a certainement réduit la perspective de recouvrement des pertes subies par les grandes banques dans leur participation au programme de soutien. Par conséquent, les banques ont pu considérer comme raisonnable que la Banque du Canada se charge de toute avance dont avait besoin la BCC au-delà de celles qui étaient précisées dans le programme de soutien.

D'après les témoignages lors de l'enquête, les représentants des banques du groupe de soutien regardaient aussi en fait le retrait des

dépôts interbanques comme faisant partie des relations « normales ». Cela s'explique par le fait que les dépôts interbanques sont des placements de trésorerie et par le fait qu'ils ne font l'objet d'aucune confirmation ni avis; il n'existe aucune obligation de renouveler le placement. M. Allan Taylor a déclaré lors de l'enquête : « Je pense qu'il est très important de savoir que les relations normales pour le commerçant consisteraient à cesser de placer des fonds auprès de cette banque le 25 mars. Ce seraient des relations normales. Il serait anormal de continuer, particulièrement dans les circonstances que nous avons vues, les tirages continus de la Banque du Canada, sans aucune preuve de rétablissement de la confiance ».

En tout cas, le gouverneur Bouey a conclu qu'étant donné que les problèmes de la BCC étaient du côté de l'actif plutôt que de celui du passif, les retraits « n'avaient aucun effet sur le résultat ultime ». M. Macpherson a témoigné du fait que M. McLaughlan ne s'était jamais plaint que les retraits avaient saboté le sauvetage. L'inspecteur général a déclaré que les pertes de dépôts était un facteur relativement peu important.

8. Réévaluation de la situation de la BCC

a. Réunions du mois d'août avec les représentants de la BCC

Le 9 août, l'inspecteur général et la ministre d'État se sont réunis avec le président du conseil de la BCC, à Toronto, après que la direction ait été informée des conclusions de l'examen des méthodes de gestion de la BCC qui avait été effectuée par M. Utting et pendant que M. Hitchman préparait son rapport final.

> Au cours de la réunion, M. Paine explique qu'à cause des pertes et radiations prévues, la BCC se trouverait sans fonds à la fin de l'année. Il signale que, de l'avis de M. Utting, les directeurs étaient compétents et faisaient de leur mieux dans les circonstances. Toutefois, il a ajouté qu'en Alberta, le marché immobilier à caractère commercial tournait à la catastrophe et que la situation devait être prise en considération pour déterminer les radiations futures. (traduction)

La ministre d'État a fait cette déclaration :

> Le 9 août, la direction de la BCC a communiqué avec nous pour nous informer qu'à cette date, elle prévoyait poursuivre ses activités jusqu'à la fin de l'année, et elle nous a laissé savoir qu'une aide supplémentaire du gouvernement serait appropriée. (traduction)

Le 13 août a eu lieu une autre réunion à laquelle ont assisté le président du conseil et certains membres de la direction de la BCC, le gouverneur et le premier sous-gouverneur général de la Banque du Canada, de même que l'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint des banques. Pour cette réunion, M. McLaughlan a préparé un document de travail dans lequel il affirme ceci :

> Il est maintenant évident qu'à défaut d'une aide financière supplémentaire, la BCC sera, en pratique, insolvable (sans fonds) à la fin de l'exercice financier de 1985. Depuis l'entrée en vigueur du programme de soutien en mars 1985, des pertes supplémentaires de 200 millions de dollars ont été relevées au poste des prêts (dans un scénario pessimiste), et le niveau, de même que les frais financiers des prêts non productifs ont augmenté. (traduction)

M. McLaughlan a affirmé que les objectifs du programme de soutien n'étaient pas atteints parce que la BCC ne réussissait pas à liquider les prêts inexécutés même lorsque leur valeur était réduite. Le tiers de l'actif de la BCC se composait de prêts improductifs ou partiellement productifs. Le marché immobilier de l'Alberta demeurait en difficulté et, en raison de l'obligation, prévue dans l'entente, de rembourser la part des prêts assumée par le groupe de soutien, la BCC ne pouvait comptabiliser les sommes perçues au titre des prêts dont elle conservait le contrôle. À la réunion du 13 août, M. McLaughlan a laissé savoir que le coût de liquidation comprenant le montant qui revient au liquidateur pourrait atteindre 750 millions de dollars et que les pertes de la SADC s'élèveraient à 269 millions de dollars dont 75 millions en dépôts assurés. M. McLaughlan a donc conclu qu'après avoir remboursé les fonds avancés par la Banque du Canada à titre de créancier privilégié, tous les autres déposants recevraient 25 cents pour chaque dollar.

Dans un compte rendu de la réunion du 13 août, le premier sous-gouverneur de la Banque du Canada a noté ceci :

> Dans son exposé, M. McLaughlan insiste sur le fait que les objectifs du programme de soutien ne sont pas atteints. Le programme de soutien a été élaboré en supposant que les 530 millions de dollars visés par le programme, une fois convertis sur le marché, correspondraient à environ 53 pour 100 de la valeur comptable. Or les sommes obtenues sur le marché se situaient entre 30 et 35 pour 100. Si les calculs étaient refaits en fonction du montant total de 530 millions de dollars, les sommes réalisées correspondraient à 100 millions de dollars de moins que prévu. En outre, la BCC enregistrait des pertes continuelles en raison de l'absence d'avoirs produisant un revenu. Il semble donc que les capitaux de la BCC seront épuisés à la fin de l'exercice financier. (traduction)

b. Fusion

La possibilité d'une fusion pour éviter l'effondrement de la BCC n'avait pas été retenue en mars lorsqu'il a été décidé de mettre en oeuvre les mesures de soutien. Cette possibilité a cependant été étudiée plus à fond en juillet et en août.

M. McLaughlan n'a pas participé aux discussions qui ont eu lieu entre le 25 mars et le 13 août pour examiner la possibilité d'une fusion. Le 13 août, l'inspecteur général l'a informé qu'un établissement était disposé à se fusionner à la BCC et que d'autres propositions seraient étudiées si elles étaient présentées. M. McLaughlan a ensuite rencontré des représentants de l'établissement disposé à la fusion et leur a exposé le portefeuille de même que les pertes possibles en cas de liquidation. La réunion n'a pas porté fruit.

Le 23 août, l'inspecteur général a présenté un rapport à la ministre d'État au sujet du projet de fusion (dans le cas de la BCC et de la Norbanque). Dans sa note de service, il a affirmé ceci :

> Aucune banque n'acceptera de se fusionner à l'une ou l'autre des deux banques à moins qu'une tierce partie (la SADC ou le gouvernement sous une forme ou une autre) n'indemnise la principale banque pour l'achat des prêts irrécouvrables ou improductifs en fonction de leur valeur nominale ou par le financement des prêts improductifs et le remboursement des pertes. (traduction)

Il a ajouté que ces sommes seraient payées par le gouvernement du Canada d'une façon ou d'une autre. Il a conclu que cette solution n'était guère différente de la liquidation.

À la fin d'août, le ministre des Finances a été informé par une autre banque disposée à la fusion qu'il n'y avait malheureusement pas de raison de poursuivre l'affaire puisque la situation de la BCC était irrémédiable.

c. Opinions sur la solvabilité

Différentes opinions sur la solvabilité de la BCC ont été exprimées à mesure qu'évoluait la situation au cours de l'été de 1985.

Le 3 juin, l'inspecteur général a avisé les principales banques que toutes les banques canadiennes étaient solvables et qu'il n'y avait pas lieu de modifier le cours normal des activités bancaires. Environ une semaine plus tard, le 12 juin, l'inspecteur général a informé le Ministre

que les activités de la BCC au cours du deuxième trimestre s'étaient soldées par une perte nette de 21,7 millions de dollars. Bien que ces résultats n'aient pas été favorables, les circonstances étaient telles que ces chiffres ne pouvaient servir à faire des prévisions et l'inspecteur général a exprimé sa conviction que la banque était sur la bonne voie.

À la même date environ (21-22 juin), MM. Grant, Johnston et Cockburn et certains employés de la BCC ont conclu qu'il faudrait réduire à nouveau de 50 millions de dollars la valeur des prêts inscrits au portefeuille, c'est-à-dire ceux qui étaient visés par le programme de soutien. Ce montant venait s'ajouter aux 255 millions de dollars que devaient assumer les principales banques en vertu du programme de soutien. Pendant la même période (entre le 19 juin environ et le 8 juillet), M. McLaughlan a informé l'inspecteur général que les sommes recouvrées de la liquidation correspondaient à un taux de 30 à 35 pour 100 plutôt qu'au niveau prévu de 45 à 55 pour 100. L'inspecteur général a signalé les difficultés de la BCC à M. Mackness qui a à son tour informé M. Wilson de la situation très précaire de la BCC. L'inspecteur général a déclaré qu'il n'avait pas utilisé le terme « précaire » et a affirmé qu'il n'avait pas de raison de croire que la BCC était insolvable à ce moment-là parce qu'elle disposait encore d'une réserve considérable de capitaux. L'inspecteur général a cependant dit qu'il a commencé à s'inquiéter davantage à partir du moment où MM. Johnston et Cockburn ont recommandé de réduire à nouveau de 50 millions de dollars la valeur des prêts composant le portefeuille mais qu'il croyait encore que la BCC était solvable.

Le 10 juillet, au cours d'une tournée dans l'Ouest canadien, l'inspecteur général s'est réuni avec MM. Mann, Smith, Gaudet et Melnuk de la BCC et, ensuite, avec des représentants des vérificateurs. Les notes prises par l'inspecteur général au cours de ces réunions renferment, en substance, cette information.

Le 10 juillet - Edmonton

Banque commerciale — MM. Mann, Smith, Gaudet et Melnuk — Al Taylor appuie l'annulation de la fusion avec les détenteurs d'unités de REIT — il prévoit qu'il sera difficile de convaincre d'autres banques — il veut un délai de 2 ou 3 semaines — l'annulation pourrait réduire la valeur du capital et nécessiter un décret du conseil — il est maintenant prévu que le capital pourrait diminuer de 50 à 65 millions de dollars — la BCC s'efforce le plus possible de réduire ses avoirs, de se défaire des prêts dont la valeur est réduite et de diminuer les frais généraux... Les autorités américaines ont interdit à la *Commercial Centre Bank* d'assurer un financement en amont — agence de la BCC —

Vérificateurs de la BCC

— les vérificateurs ont examiné les données semestrielles — ils prévoient que la BCC aura recours à leurs services à la fin du troisième trimestre — ils sont continuellement en rapport avec des représentants de la BCC et contribuent à la planification — M. Lord doute que la BCC ne redevienne rentable sans aide supplémentaire, par exemple, frais de financement, obligations, etc. — M. Lord est pessimiste — il est très mécontent du rapport du comité parlementaire et de toute l'affaire[...] (traduction)

Le 1er août, après avoir reçu le rapport intérimaire de M. Hitchman, l'inspecteur général a expliqué qu'il croyait encore que la BCC était solvable d'après les données qu'elle lui avait fournies et qui étaient les seules dont il disposait. À ce stade, il n'avait pas de raison de croire que la BCC était insolvable. Le Bureau de l'inspecteur général des banques ne voulait rater aucune occasion d'examiner la situation et de l'analyser à fond pour pouvoir agir en connaissance de cause le moment venu.

À la suite d'une première réunion le 9 août à Toronto avec M. Paine et la ministre d'État, et d'une seconde réunion le 13 août, l'inspecteur général a perçu la situation sous un angle très différent. L'inspecteur général des banques a dit que, de l'avis de M. McLaughlan, la BCC était insolvable et que son Bureau recueillait encore l'information mais qu'il reconnaissait à ce moment-là l'insolvabilité de la BCC, à toute fin pratique. Le 20 août, l'inspecteur général a néanmoins écrit ceci : «j'ai conseillé à la BCC de continuer d'accepter des dépôts comme à l'ordinaire en me fondant sur les résultats de son analyse approfondie qui indiquaient qu'elle était encore solvable. Compte tenu des circonstances et du fait que nous cherchions une solution définitive aux problèmes de la BCC, il me semblait inutile de limiter les dépôts à ce stade». (traduction) Cette lettre faisait suite à une conversation téléphonique entre l'inspecteur général et M. Paine au sujet de la lettre datée du 13 août dans laquelle M. Paine lui demandait de confirmer que la BCC pouvait continuer d'accepter des dépôts de plus de 60 000 $. L'inspecteur général a expliqué ainsi le dilemme dans lequel se trouvait la direction de la BCC :

> Je n'étais pas en mesure de conseiller à la BCC d'agir de la sorte, de poursuivre des activités limitées et d'agir de façon à accroître les risques qui seraient entièrement supportés par la Société d'assurance-dépôts du Canada. La BCC devait être ouverte ou fermée, et nous n'étions évidemment pas prêts, à ce moment-là, à fermer la BCC. (traduction)

M. McLaughlan n'admet pas que la BCC était effectivement insolvable lorsqu'il s'est réuni avec les représentants gouvernementaux le 13 août. Dans ses propos, il visait surtout à signaler que la BCC allait

être sans fonds dans trois ou quatre mois, de sorte qu'elle se dirigeait vers la faillite.

La ministre d'État aux Finances avait une note de service que lui avait transmise un conseiller le 1er août et dans laquelle il affirmait que, « d'après le rapport préliminaire de M. Hitchman et des entretiens avec M. McLaughlan, la BCC était clairement insolvable et avait probablement un déficit de plusieurs centaines de millions de dollars ». La ministre d'État a également assisté à une partie de la réunion du 13 août au cours de laquelle MM. Paine et McLaughlan ont exposé leurs conclusions, et elle a aussi conclu à cette date que la BCC était insolvable. L'information contenue dans le rapport final de M. Hitchman et l'échec de la fusion proposée ont convaincu la ministre d'État que la liquidation était l'unique solution. À son avis, elle aurait pris la même décision, même si les conclusions de M. Hitchman n'avaient pas été connues.

Nous avons déjà traité de la constatation d'insolvabilité faite par M. Mackness à la suite de la publication, le 30 juillet, du rapport intérimaire de M. Hitchman. Près d'un mois plus tôt, M. Mackness avait informé le ministre des Finances que l'inspecteur général s'inquiétait surtout de la détérioration continue de la situation sur le plan de l'évaluation du capital et des prêts inexécutés. M. Mackness a conclu à ce moment-là qu'il faudrait majorer de 40 à 50 millions de dollars la réduction de valeur de 255 millions de dollars établie en mars, et il a informé le ministre des Finances que la probabilité d'échec et de liquidation dans le cas de la BCC était suffisamment forte pour commencer immédiatement à en examiner les retombées politiques et financières.

Le ministre des Finances a aussi signalé que les données présentées à la réunion du 13 août laissaient croire que la BCC était insolvable. Quant à savoir si la BCC devait accepter des dépôts non assurés, il a affirmé ceci :

> Nous avions à faire face à la situation très délicate d'une banque qui oscille entre la solvabilité et l'insolvabilité.
>
> Il n'y avait pas eu de faillite bancaire depuis 60 ans. Je crois que l'on peut dire que le système bancaire canadien a une longue tradition de fiabilité et, pour cette raison, nous voulions être assurés, avant d'agir, que la situation serait étudiée plus à fond en vue de confirmer les conclusions de M. Hitchman. (traduction)

Voici un extrait du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration tenue le 18 juin, au cours de laquelle le gouverneur de la Banque du Canada a exprimé ses vues sur la BCC :

Dans un exposé plus détaillé sur les banques en Alberta, le gouverneur dit que, comme prévu, la confiance en la BCC reste faible et que la situation ne s'est guère améliorée par la publicité suscitée par le *Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques* ni par la divulgation par la BCC de la perspective de pertes importantes à la fin du deuxième trimestre. La Banque du Canada entretient des rapports étroits avec la BCC et se tient au courant des mesures visant à améliorer sa situation.

Le gouverneur note que l'inspecteur général des banques est toujours de l'avis que la BCC et la Norbanque sont solvables et qu'une relance de l'économie albertaine contribuerait à améliorer la situation des deux banques. Il ajoute que les fonds avancés à ces banques demeureront probablement considérables pour un certain temps à venir et que les deux banques s'efforcent d'accroître leurs services aux consommateurs mais qu'il faut du temps. (traduction)

Vers le 6 août, M. Bouey a reçu le rapport préliminaire de M. Hitchman, sous forme d'un lot de feuilles détachées, et il a assisté à la réunion du 13 août. Au cours de l'audience, il a rappelé ses vues lors de la réunion du 13 août en disant que la BCC se dirigeait certainement vers la faillite mais qu'elle n'était pas insolvable à cette date du point de vue de sa valeur nette, bien que la faillite ait semblé inévitable. Même si le gouverneur estimait qu'il était alors possible pour la Banque du Canada de juger la BCC insolvable et de cesser de lui consentir des prêts, et cela sans consulter l'inspecteur général, ces mesures n'ont pas été prises pour permettre d'analyser plus à fond la possibilité de fusion et pour déterminer les mesures à prendre dans le cas des dépôts non assurés. La Banque du Canada a continué d'avancer des fonds à la BCC en vertu du fait qu'elle s'était engagée ouvertement à renflouer toute banque jugée solvable par l'inspecteur général des banques.

9. Rapport final de M. Hitchman

Le rapport final du groupe dirigé par M. Hitchman et chargé d'examiner le portefeuille de prêts de la BCC a été terminé le 12 août 1985. Le rapport de M. Hitchman contenait les résultats de l'examen de 84 prêts distincts de la BCC correspondant à un montant total de 423 219 000 $. Il faut rappeler que le programme de soutien avait pour objet de retirer du portefeuille un ensemble de prêts dont la valeur nominale s'élevait à 540 millions de dollars. L'ensemble de ces derniers prêts et de ceux qu'a examinés le groupe dirigé par M. Hitchman correspondait à 40 pour 100 du portefeuille global de prêts. Le rapport contenant des annexes qui portaient sur certains prêts particuliers a été remis à la ministre d'État le 13 août 1985 environ.

Voici un résumé des conclusions énoncées dans le rapport de M. Hitchman présenté le 12 août.

Résumé

A. Il faut prévoir des sommes considérables pour les pertes sur prêts, que ce soit 910 026 000 $ ou 1 063 278 000 $ ou un pourcentage raisonnable de ces montants. À cela, il faut ajouter les pertes d'exploitation en 1985 dont le montant ne peut être déterminé avant que les états financiers n'aient été vérifiés.

B. À ce jour, nous ne savons pas non plus quand ni comment les vérificateurs externes donneront leur aval aux états financiers au 31 octobre 1985, compte tenu de l'information disponible.

C. La BCC doit des sommes considérables à la Banque du Canada dont l'aide lui permet de survivre. Au 30 juin, la dette de la BCC s'élevait à 1 082 320 000 $ et son passif se répartissait comme suit :

Dépôts à vue	194 841 000 $
Payables avec avis	5 886 000
Payables à une date fixe	1 214 807 000
Total	1 415 514 000 $

Aucune rentrée de fonds n'est prévisible.

D. Une décision sur l'avenir de la BCC doit être prise le plus tôt possible. (traduction)

Le rapport de M. Hitchman fournissait, sous différents angles, des analyses financières de l'état du portefeuille de prêts de la BCC. En voici des résumés.

9. *État des prêts en difficulté au 31 mai 1985, préparé par la BCC* — copie ci-jointe (pièce VII)

Résumé

Valeur totale des prêts de la BCC 2 363 705 000 $

Prêts en difficulté		
Canada	531 405 000 $	
Division des États-Unis	191 491 000 $	722 896 000 $ ou 30,5 pour 100 de la valeur totale des prêts

dont

Prêts non productifs		
Canada	291 569 000 $	
Division des États-Unis	166 678 000	458 247 000 $ ou 19,31 pour 100 de la valeur totale des prêts

Ces données reflètent la situation APRÈS LE TRANSFERT au groupe de soutien des prêts d'une valeur de 255 millions de dollars.

10. *Résumé de l'examen des prêts par l'équipe dirigée par M. Hitchman*

Nombre de prêts examinés — 84 sur 550, ou 15 pour 100;

Valeur totale des prêts examinés — 423 219 000 $ de 2 363 705 000 des prêts totaux, ou 18 pour 100;

Nous avons évalué les prêts et établi les provisions pour pertes comme suit :

Type de prêt	*Nombre*	*Valeur*	Provisions *pour pertes*	Provisions en *% du montant*
Bon	23		48,907 000 $	—
Fragile	12	51 639 000 $	400 000	0,8 %
Douteux	49	322 673 000	162 378 000	50,0 %
Totaux	84	423 219 000 $	162 778 000 $	38,5 %

Une analyse des méthodes utilisées dans l'examen effectué par M. Hitchman a révélé un certain nombre d'imperfections. Les 84 prêts retenus ne présentaient pas, dans une perspective statistique, les caractéristiques de l'ensemble du portefeuille de la BCC et l'échantillon semble trop restreint pour donner une bonne indication de l'état du portefeuille. En outre, puisque l'échantillon contient plutôt des prêts de valeur plus considérable et à risques plus élevés qui ont été consentis en Alberta et dans les provinces Maritimes, les extrapolations ne fournissent probablement pas une image exacte de l'état du portefeuille dans son ensemble.

Le rapport final de l'examen des prêts de la BCC par M. Hitchman contient les observations générales suivantes.

13. *Observations générales découlant de notre examen des prêts de la BCC*

(1) À l'origine, certains prêts consentis correspondaient à la totalité de la valeur marchande des biens immobiliers, par exemple, dans le cas de concessions de câblodistribution, et d'autres biens. L'emprunteur ne faisait AUCUNE mise de fonds.

(5) Le transfert à un autre nom de prêts problématiques ou improductifs d'une valeur considérable et le fait d'en faire un prêt courant ne sont pas des méthodes convenables.

(6) Il n'est pas acceptable de modifier le contrat de prêt, d'incorporer au capital les intérêts courus et de prévoir un montant pour les intérêts futurs.

(7) Le fait d'incorporer des honoraires très élevés au montant des prêts dont le remboursement est douteux ou de modifier le contrat de prêt et de comptabiliser des honoraires comme revenu donne une indication faussée ou incorrecte des profits à court terme. (traduction)

Dans son rapport, M. Hitchman note aussi que la BCC prétend axer tous ses efforts sur la perception et accorder très peu ou pas de temps à la commercialisation, ce qui le porte à conclure que l'avoir de la BCC devrait diminuer. Les registres comptables de la BCC ont toutefois révélé que la valeur du portefeuille de prêts s'était accrue de 68 millions de dollars entre le 31 octobre 1984 et le 30 juin 1985. M. McLaughlan a répondu à cela que la fusion BCC-REIT avait majoré de 47 millions de dollars la valeur du portefeuille de prêts de la BCC et que l'augmentation du taux de change touchant les avoirs en dollars américains avait ajouté 35 millions de dollars aux avoirs totaux. M. McLaughlan établit donc un rapport entre le total de 82 millions de dollars et les 68 millions obtenus par M. Hitchman, ce qui l'amène à conclure que la valeur des prêts consentis par la BCC a, en réalité, diminué de 14 millions de dollars au cours de la période.

Il importe de noter que les observations défavorables contenues dans le rapport de M. Hitchman ont suscité de vives contestations. Après la publication du rapport, il a été démontré que la plupart des

critiques touchant les méthodes et les documents de la BCC étaient sans fondement. Lorsque M. Hitchman a été interrogé à nouveau à ce sujet, il a avoué que la BCC n'avait pas inscrit les mauvaises créances sous de nouveaux noms pour donner l'impression qu'il s'agissait de prêts à des bons clients et n'a pas tenté de masquer ces opérations. Les examinateurs de prêts faisant partie du groupe dirigé par M. Hitchman, MM. Taylor et Farthing, n'ont pas examiné les dossiers de la BCC et ont admis que, dans certains cas, ils n'avaient pas l'information nécessaire et ont décidé de juger que les prêts en cause étaient douteux. M. Taylor a fait savoir à M. Hitchman qu'il préférait visiter les succursales mais le temps ne le permettait pas et, devant l'alternative de démissionner ou de n'utiliser que les dossiers du siège social, M. Taylor a choisi de continuer. Les dossiers du siège social sont fréquemment beaucoup moins détaillés que ceux des succursales. Les examinateurs n'ont pas rencontré les emprunteurs ni analysé les garanties. À cause de l'échantillon et des méthodes d'extrapolation utilisées par M. Hitchman, le montant des réserves était très inexact. M. Hitchman a affirmé que la BCC consentait souvent des prêts correspondant à la totalité de l'actif, ce qui constitue une pratique inacceptable, mais d'autres banquiers ont déclaré qu'il était difficile d'éviter cela lorsque des arrangements devenaient nécessaires. D'autres critiques ont été formulées.

Bref, l'importance réelle des pertes n'était pas connue mais il était évident que la BCC était en difficulté et que les provisions pour pertes afférentes aux prêts étaient sous-évaluées.

E. Fin des opérations de la BCC

1. Nomination d'un curateur

Le 8 juillet, le ministre des Finances a été informé que la possibilité d'échec et de liquidation dans le cas de la BCC « était suffisamment forte pour commencer immédiatement à en examiner les retombées politiques et financières ». Toutefois, les dossiers ne permettent pas de préciser exactement quand le BIGB a pris des mesures concrètes en prévision d'une faillite éventuelle de la BCC. Au cours de l'été, les décisions ont été prises de façon ponctuelle plutôt que dans la perspective de la situation globale et la possibilité d'une fusion a semblé plausible jusqu'à la mi-août. Lorsqu'on lui a demandé si la procédure de nomination d'un curateur avait été mise en oeuvre le 13 août, date à

laquelle M. McLaughlan a présenté son exposé à Ottawa, l'inspecteur général des banques a répondu comme suit :

> Le 10 juillet, j'étais déjà entré en rapport avec des représentants du gouvernement albertain pour discuter des mesures possibles parce que la situation se détériorait et qu'il ne semblait pas y avoir de solution facile.
>
> Nous cherchions sérieusement des solutions et, le 13 août, nous avions en effet commencé à planifier la liquidation possible de la BCC.
>
> [...] Lorsqu'il s'agit d'intervenir dans le système bancaire et de prendre des mesures qui peuvent influer sur la confiance que ce système doit inspirer, on ne peut se lever un matin et décider de fermer une banque le jour même. Une telle mesure doit être soigneusement planifiée et il faut avoir la certitude de ne pas commettre d'erreur, de disposer de données irréfutables et d'avoir analysé les solutions possibles comme il se doit.
>
> Nous en étions là le 13 août. (traduction)

Les dossiers du BIGB ne contiennent aucune note de service adressée au Ministre entre le 25 juin et le 23 août ni aucune mention des mesures qui auraient été prises au cours de la période en vue de la nomination d'un ou de plusieurs curateurs, mais l'inspecteur général des banques et la ministre d'État ont tous les deux assisté aux diverses réunions tenues durant la première quinzaine d'août et pendant lesquelles il a été question de la procédure de nomination. Le 23 août, l'inspecteur général a préparé une note de service au sujet de la BCC et de la Norbanque, à l'intention du ministre des Finances et de la ministre d'État, « pour leur exposer les solutions possibles aux problèmes croissants des deux banques ». Il leur affirmait :

> Je suis maintenant certain que nous devons rapidement prendre les mesures qui nous permettront d'assumer le contrôle des deux banques et de voir à leur liquidation éventuelle. (traduction)

Le 23 août, l'inspecteur général des banques a préparé une autre note de service adressée à la ministre d'État. Dans les deux notes de service mentionnées, l'inspecteur général des banques a fait état des solutions alors jugées possibles, à savoir la fusion, la liquidation lente et la liquidation rapide. Il a exposé les avantages et les inconvénients de chaque mesure et a indiqué qu'il était plutôt en faveur, étant donné les circonstances, de la nomination d'un curateur, d'un liquidateur provisoire et d'un liquidateur chargé de la liquidation des deux banques.

Le traitement des dépôts non assurés s'est révélé une des questions clés des discussions à la fin d'août. Bien que l'enquête n'ait pas porté directement sur cette question, il importe de noter que, d'après certains

observateurs, les déclarations publiques des ministres et des fonctionnaires en faveur de la BCC ont alimenté les demandes d'indemnisation des déposants non assurés.

Lors de l'entrée en vigueur du programme de soutien, le ministre des Finances et la ministre d'État aux Finances ont tous les deux affirmé qu'ils ne s'inquiétaient pas de la situation de la BCC. La ministre d'État a déclaré ceci :

> Après avoir consulté les membres du groupe de soutien, nous en concluons que la BCC est maintenant une banque viable, que ses activités futures seront profitables et que le gouvernement ainsi que les autres membres du groupe de soutien seront remboursés. (traduction)

Le ministre des Finances a fait cette déclaration à la Chambre des communes :

> À cause des répercussions possibles sur l'économie de l'Ouest canadien, nous avons jugé qu'il était important de prendre tous les moyens possibles pour assurer la viabilité de la BCC. Nous croyons que le programme de soutien élaboré au cours de la fin de semaine permettra d'atteindre cet objectif. (traduction)

Au cours d'une réunion avec les ministres le dimanche 25 août et dans une lettre datée du 28 août, M. Bouey a plaidé en faveur de l'indemnisation des personnes dont les dépôts n'étaient pas assurés. En discutant avec le ministre des Finances de la question de l'indemnisation des déposants, le gouverneur de la Banque du Canada a donné une indication de la durée des causes de la faillite de la BCC :

> [...]et compte tenu des faits qui ressortent maintenant et qui montrent clairement que les causes de la situation actuelle se révélaient déjà au moment où des assurances officielles ont été fournies[...] (traduction)

Par suite de la décision de liquider la BCC et d'indemniser les personnes dont les dépôts n'étaient pas assurés, un certain nombre de banques faisant partie du groupe de soutien ont réclamé l'indemnisation en invoquant les dispositions de la Déclaration d'intention et de l'Entente de participation. En fin de compte, les banques qui ont participé au programme de soutien n'ont pas été indemnisées.

Le projet de loi C-79 prévoyant l'indemnisation des personnes dont les dépôts n'étaient pas assurés a été présenté le 3 octobre 1985.

2. Décision de mettre fin aux opérations de la BCC

Au 1er septembre 1985, les sommes avancées à la BCC par la Banque du Canada s'élevaient à environ 1 310 000 000 $ ou à environ

65 pour 100 des dépôts en cours totalisant environ 2 milliards de dollars. Le 1er septembre, l'inspecteur général des banques a écrit au gouverneur Bouey pour lui dire ceci :

> D'après une surveillance continue de la Banque commerciale du Canada par mon Bureau et d'après l'information dont je dispose, j'en conclus que la Banque commerciale du Canada ne peut plus être considérée comme une institution viable. En conséquence, j'ai l'intention de déclarer au Ministre, en vertu du paragraphe 278(2) de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, que la Banque commerciale du Canada ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à échéance, à moins que vous ne m'informiez que la Banque du Canada a l'intention de continuer de fournir des fonds, auquel cas mon avis serait erroné. (traduction)

Le gouverneur, M. Bouey, lui a répondu :

> Compte tenu de l'information que vous nous avez transmise dans votre lettre, il est évident que les difficultés de la Banque commerciale du Canada ne peuvent être réglées par le versement de fonds; par conséquent, nous cessons immédiatement de lui fournir des avances. (traduction)

L'inspecteur général a informé le Ministre des Finances et la ministre d'État aux Finances de la situation et leur a recommandé de nommer immédiatement un curateur.

> Étant donné les circonstances, je vous déclare qu'à mon avis, la BCC ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à mesure qu'ils arrivent à échéance.
>
> Je vous recommande donc de nommer immédiatement un curateur pour surveiller les affaires internes et les activités de la BCC, conformément au paragraphe 278(2) de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*. (traduction)

Le même jour, le ministre des Finances a pris des mesures pour nommer un curateur pour la BCC. Le 3 septembre, le cabinet Price Waterhouse était nommé liquidateur provisoire.

Les mesures prises ont été annoncées dans des communiqués de presse se rapportant à la fois à la BCC et à la Norbanque. Dans un communiqué, la Banque du Canada conclut donc « qu'elle n'est plus fondée à continuer de fournir à ces deux banques des avances à des fins de liquidité et elle cesse immédiatement de leur octroyer des avances ». Dans le communiqué, il est également dit :

> «Le gouverneur a déclaré que les difficultés de ces deux banques ne reflètent pas la situation du reste du système bancaire canadien. Il a également souligné une fois de plus que la Banque du Canada est toujours prête à fournir des liquidités à toute banque canadienne qui en fait la demande.»

Dans le communiqué du ministère des Finances, il est confirmé que le Ministre a pris des mesures pour nommer des curateurs pour la BCC et pour la Norbanque. Dans ce communiqué sont décrites en détail les mesures de transition touchant la gestion des banques, mesures qui entraient en vigueur à 19 h HAE le dimanche 1er septembre, de même que les mesures de remboursement des déposants, à concurrence du plafond de 60 000 $ de la SADC. Il est dit que, dans l'intervalle, la SADC « s'efforcera de verser des sommes modestes aux déposants assurés qui sont confrontés à des difficultés financières graves et immédiates ».

Annexe E

Établissement et évolution de la Norbanque

A. Le concept initial et l'organisation de la Norbanque

B. Les débuts de la Norbanque

1. L'évolution de 1976 à 1982
2. Systèmes de contrôle interne
3. Perspectives d'avenir et situation financière de la Norbanque en 1982

C. La nouvelle direction et la stratégie de recouvrement

1. Inspection annuelle de 1983
2. Stratégie d'arrangement à la Norbanque (workouts)
   a) *Le capital*
   b) *Les dépôts de consommateurs*
   c) *La croissance*
   d) *Les modalités d'arrangement*
3. L'inspection annuelle de 1984

D. La situation de la Norbanque à la fin de l'exercice 1984

1. Rapport Hay
2. Vérification
3. Proposition de réduction de valeur des prêts

E. La stratégie de croissance et le financement de la Norbanque pour l'année 1985

1. Le BIGB et la stratégie de croissance
2. Émission des titres
3. Financement de la Norbanque après la divulgation du programme de soutien de la Banque commerciale du Canada

F. L'inspection et la surveillance suivie

1. L'inspection annuelle de 1985
2. Évolution des mentalités

G. Recherche d'une solution

1. Réorganisation
2. Rondix
3. La possibilité d'une fusion : l'analyse de la Banque nationale

H. Évaluation du portefeuille

1. Examen de MM. Cook et Adamson
2. Examen du curateur
3. Les inspecteurs internes de la Norbanque

I. Cessation des activités

Annexe E

Établissement et évolution de la Norbanque

A. Concept initial et organisation de la Norbanque

Comme leurs homologues de la Banque commerciale du Canada, les fondateurs de la Norbanque étaient convaincus que les établissements financiers existants ne satisfaisaient pas convenablement les besoins particuliers de l'économie des provinces de l'Ouest. Comme le montrent des documents de référence sur la Norbanque, ils voulaient envisager de façon innovatrice et créatrice l'aspect financier du développement économique des provinces de l'Ouest. Ils étaient d'avis que, dès le tout début, les services spécialisés de la Norbanque (compte tenu de ce que dictait la prudence) profiteraient au maximum à l'économie régionale des Prairies.

Tel que présenté au Parlement, le projet initial de création de la Norbanque stipulait que la banque serait lancée et financée par des coopératives et des caisses de crédit de l'ouest du Canada. Parmi les organismes de financement, il y avait des coopératives d'assurance, de crédit, de fiducie et de vente de détail et de gros, ainsi qu'une coopérative de fabrication de machinerie, toutes installées dans les provinces de l'Ouest.

Les promoteurs de la banque avaient demandé à M. R.A. Willson, un des fondateurs et le premier président du conseil d'administration de la Norbanque, d'étudier le projet en détail. Il est arrivé à la conclusion suivante : même si les caisses de crédit ne voulaient pas s'associer au secteur des prêts commerciaux, elles acceptaient d'emblée que la Norbanque se serve de leurs dépôts de consommateurs pour consentir des prêts commerciaux. Les sommes déposées auprès des caisses de crédit devaient constituer les liquidités nécessaires pour que la banque accorde des prêts commerciaux à ses débuts. Malheureusement, ces dépôts n'ont pas été aussi importants que la banque le prévoyait.

D'après le concept initial, les politiques de prêt de la Norbanque devaient viser à appuyer l'expansion de l'économie nationale, une

attention spéciale étant accordée aux besoins sans cesse croissants des provinces des Prairies. Les bailleurs de fonds de la banque avaient informé les comités parlementaires qu'ils auraient comme principal objectif de se limiter à accorder des prêts de 200 000 à 2 millions de dollars aux secteurs industriel, commercial et agricole. La Norbanque projetait de concentrer ses prêts dans les provinces des Prairies; de plus, à mesure qu'elle a eu recours à de nouvelles sources de financement, l'appui accordé au début par les caisses de crédit a perdu de son importance de sorte qu'à long terme, ces dernières ne devaient jouer qu'un rôle secondaire. Signalons que les fonds prêtés ne devaient pas provenir des dépôts de consommateurs, mais, selon le président de la banque, M. R.A. Willson, dépendre de la capacité de la banque de « se procurer et de gérer des fonds reçus sous forme de dépôts de gros ». Lorsque les fondateurs de la banque se sont présentés devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques, le premier président de la banque, M. Hugh Wilson, a déclaré que les fonds de la banque proviendraient « des marchés financiers » du pays et de « dépôts achetés » de clients ».

Le président a ajouté que, même si les fondateurs étaient sans doute en mesure d'accélérer la croissance de la banque, ils jugeaient sage de la faire évoluer à un rythme plus lent, son actif ne devant atteindre que 343 millions de dollars après cinq ans. Comme le montrera l'évolution ultérieure de la banque, cette stratégie a été abandonnée après un ou deux ans alors qu'une croissance maximale est devenue le principal objectif de la banque. De plus, les parlementaires s'étaient fait répéter que les revenus viendraient avant tout des intérêts sur les prêts et non d'honoraires et de commissions.

Comme dans le cas de la Banque commerciale du Canada, l'inspecteur général des banques s'est présenté devant le Comité sénatorial des banques et du commerce pour consigner le fait qu'il n'était pas opposé à l'adoption du projet de loi de constitution de la banque en société.

La Loi spéciale du Parlement constituant la Norbanque en société a reçu la sanction royale et est entrée en vigueur le 20 décembre 1975. Le 28 septembre 1976, le gouverneur en conseil autorisait la Norbanque a faire des affaires bancaires.

La banque a été autorisée à utiliser un capital de 17 millions de dollars (1,7 million d'actions d'une valeur nominale de 10 $). En décembre 1976, lorsque les affaires allaient bon train, 829 000 actions

valant 12,50 $ chacune étaient en circulation et entièrement souscrites pour un capital total de 10,7 millions de dollars.

La Norbanque a établi son siège social à Winnipeg et a ouvert des bureaux de direction à Calgary où elle a ouvert sa première succursale offrant des services complets; elle n'a pas tardé à élargir ses cadres en ouvrant des comptoirs à Edmonton, Regina et Winnipeg. En plus de M. R.A. Willson, le président fondateur, et de M. Hugh Wilson, premier président et chef de la direction de la Norbanque, le conseil d'administration initial comprenait un grand nombre de représentants des coopératives et des caisses de crédit qui avaient lancé le projet de la Norbanque. M. Hugh Wilson avait une expérience de près de 30 ans dans les services bancaires canadiens et internationaux. Il avait travaillé pour des succursales au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, avait occupé divers postes de direction et s'était familiarisé avec les affaires internationales au Centre international de la Banque Toronto-Dominion.

Dans un exposé de décembre 1976, la Norbanque a présenté une série de politiques commerciales de base qu'elle avait l'intention d'appliquer à son programme de développement :

1. Offrir des capitaux d'exploitation et des prêts à terme au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique conformément à la conjoncture et aux besoins de la région.

2. Participer au développement du marché financier de l'ouest du Canada.

3. Avoir recours le moins possible aux dépôts de consommateurs et de comptes d'épargne comme sources de fonds. Mettre l'accent, pour appuyer ses prêts, sur l'acquisition, à des taux avantageux, de dépôts à court et à moyen terme sur les marchés monétaires nationaux et internationaux.

4. Exercer un contrôle rigoureux des frais administratifs et autres frais généraux de l'organisme pour neutraliser, au cours des premières années, tout avantage dont des concurrents plus importants pourraient bénéficier en se procurant des fonds à des taux moins élevés.

5. Pour améliorer ses services à ses clients canadiens, parvenir à atteindre directement les services internationaux et les services de

change en établissant des liens avec certains établissements bancaires importants des États-Unis et d'autres pays étrangers.

6. Mettre l'accent sur la prestation de conseils d'ordre financier et administratif à ses clients.

7. Acquérir, parfaire et affermir une compétence et une expérience administratives et les mettre à la disposition des secteurs des ressources naturelles, de la fabrication, du commerce et de l'agriculture de l'ouest du Canada.

8. Se conformer à une politique de saine gestion de l'actif et du passif pour protéger en tout temps sa marge de manoeuvre et ne jamais manquer de liquidité.

B. Débuts de la Norbanque

1. Évolution de 1976 à 1982

La Norbanque a consenti son premier prêt le 15 novembre 1976. Grâce aux contacts internationaux établis avant sa venue à la Norbanque, le président Wilson a été invité par des banques importantes à s'associer à des prêts à des États étrangers. La Norbanque s'est donc mise à consentir beaucoup plus de prêts de ce genre que ne le prévoyait le projet initial; à un certain moment, ces prêts représentaient environ 50 pour 100 du portefeuille des prêts de la banque. À cause de ce genre de prêts, la banque a été en mesure d'utiliser rapidement ses capitaux à des taux raisonnables et à peu de frais. Puisque, à l'époque, la marge d'intérêt sur les prêts internationaux était plus avantageuse que sur les prêts intérieurs, les prêts consentis par la Norbanque à des États étrangers constituaient une source intéressante de revenus.

Le 27 juillet 1979 (pour des raisons non liées au portefeuille international de la Norbanque), la banque a mis fin à l'emploi de M. Hugh Wilson. Les procès-verbaux du conseil d'administration montrent que cela était dû à l'effondrement des rapports de M. Wilson avec d'autres membres de l'équipe administrative qui avaient perçu certaines lacunes dans sa capacité de gérer le personnel. Après le départ de M. Hugh Wilson, M. R.A. Willson est devenu le président et le chef de direction de la banque en plus de ses fonctions de président du conseil d'administration. M. Willson a reconnu franchement son manque

d'expérience des affaires bancaires et a signalé ne pas avoir cherché à obtenir le poste de chef de direction de la banque. Le nouveau président a envisagé la croissance de la Norbanque dans une optique totalement différente du concept d'une croissance lente et régulière que Hugh Wilson exposait au Comité sénatorial des banques et du commerce avant la constitution de la banque en 1975.

D'après les rapports annuels d'inspection du BIGB de 1977, 1978 et 1979, M. Hugh Wilson avait adopté, au cours des premières années de la banque, une approche prudente et avait fait croître la banque d'une façon stable et régulière. À compter de 1979, les rapports du BIGB montrent que la banque avait commencé à mettre l'accent sur les prêts immobiliers, en partie parce que ces prêts étaient plus faciles à conclure.

En 1980, la banque avait modifié la taille du prêt moyen de son portefeuille. La tendance à accorder de plus gros prêts est illustrée par un prêt de 6 millions de dollars consenti en 1980 pour financer un projet immobilier aux îles Caïman dans les Caraïbes. Ce prêt dépassait 25 pour 100 du capital que détenait la banque au 31 octobre 1980. Les notes du BIGB postérieures à l'inspection de 1980 font état de cette réduction de la taille des prêts. Le vice-président, Crédit, de la Norbanque aurait déclaré ce qui suit :

> [...]dans le passé, la banque se contentait d'accorder des prêts de l'ordre de 100 000 $, mais elle se tourne maintenant vers les prêts plus importants pouvant atteindre 3 millions de dollars tout en accordant une importance particulière aux contacts entre des sociétés liées et des avaliseurs extérieurs.

En 1980, même les prêts atteignant le niveau de 3 millions de dollars étaient vus comme limitant la croissance de l'actif de la Norbanque. D'après le rapport de l'inspection de 1980, M. R.A. Willson estimait qu'en se limitant à des prêts de 2 à 3 millions de dollars, la banque pouvait difficilement répondre aux besoins des entreprises et garder la confiance de ses clients. La direction était arrivée à la conclusion que la banque devait absolument attirer plus de capitaux pour favoriser sa croissance. L'évolution du portefeuille des prêts de la banque au cours de la période 1977-1982 est présentée au tableau E – 1.

Il peut être important, pour la chronologie des événements, de signaler le renvoi, en 1980, des vérificateurs de la maison Touche, Ross and Co. En 1979, M. Don Heasman, l'un des deux vérificateurs, avait donné à la banque le choix entre une provision spécifique pour pertes sur prêts ou une opinion avec réserve à l'égard d'un certain compte de 400 000 $. Après des discussions animées de dernière minute, la banque

Tableau E – 1

Portefeuille des prêts de la Norbanque, 1977 — 1982

Année	*Valeur des prêts* (en millions de dollars)
1977	26,7
1978	81,9
1979	131,1
1980	206,5
1981	397,9
1982	509,6

accepta finalement de constituer la provision réclamée. Au cours d'un échange avec le BIGB, M. Willson déclara qu'à son avis, aucun des dirigeants de la banque n'allait tenir rigueur aux vérificateurs de la position qu'ils avaient prise. Faisant état de cet entretien, le BIGB a commenté de son côté que c'était « peut-être vrai dans le cas de M. Willson mais qu'on avait eu des échos différents d'ailleurs ». Durant l'inspection annuelle de 1980, M. Willson exprima des réserves quant aux critiques formulées par M. Heasman à l'égard de cette créance-là en particulier. M. Willson, quant à lui, estimait que le problème dans ce cas-là et aussi le manque de suivi des prêts en général étaient caractéristiques des banques nouvellement fondées. À peu près à la même époque aussi, il y avait entre la banque et Touche, Ross, divergence d'opinion sur les honoraires de vérification. La maison Touche, Ross and Co. faisait encore partie du groupe de vérification pour l'exercice 1980, bien que le comité de vérification ait décidé son licenciement dès le 3 décembre 1979, peu après la vérification de 1979. Le délai d'un exercice entre la décision et l'exécution semble attribuable au temps nécessaire pour trouver un autre vérificateur. Au printemps de 1980, le comité de vérification examinait la candidature d'autres maisons de vérification. À l'époque du licenciement de Touche, Ross and Co., le BIGB n'a pas vu de lien entre ce fait et la position adoptée par les vérificateurs au sujet de la provision importante à constituer, car la loi exige que les banques changent de temps à autre de vérificateur. Dans son témoignage rétrospectif, l'inspecteur général a cependant déclaré que Touche, Ross and Co. avaient été «congédiés» par la banque.

Après le départ de M. Hugh Wilson vers le milieu de 1979, la Norbanque s'est mise à la recherche d'un banquier de carrière qui occuperait le poste de président à la place de M. R.A. Willson. Dix-huit mois plus tard, le 16 janvier 1981, M. Walter A. Prisco est devenu président de la Norbanque. M. Prisco avait été un agent supérieur de la Banque mercantile et il avait la réputation de bien connaître tous les rouages du crédit. Le 23 juillet 1981, M. Prisco est également devenu chef de la direction de la banque. M. R.A. Willson conservait son poste de président du conseil d'administration.

M. Prisco a remarqué que le personnel de la Norbanque était enthousiaste et ambitieux. Par contre, il a constaté que la direction était faible et que rares étaient les systèmes de contrôle des autorisations de crédit. De l'avis de M. Prisco, des risques considérables avaient été pris et la qualité des prêts laissait à désirer; environ 8 pour 100 du portefeuille de prêts étaient en sérieuses difficultés.

Pour ce qui est de l'aspect financier, M. Prisco voulait donner plus d'ampleur au portefeuille des prêts en accordant des prêts rentables pour réduire la proportion de prêts douteux de la banque. Il projetait de procéder lentement en mettant l'accent sur la qualité et la diversification. De cette façon, le portefeuille des prêts devait augmenter de 400 millions de dollars en 1981 à un milliard en 1984. Puisque M. Prisco a quitté son poste vers le milieu de 1982, on ne saura jamais s'il aurait atteint son objectif de un milliard malgré la grave récession qui avait commencé à se faire sentir à la fin de 1981.

2. Systèmes de contrôle interne

Au début, la Norbanque ne s'était pas dotée d'un système efficace d'inspection interne. En 1978, un service de vérification interne a été créé sous la direction du comptable chef de la banque. Il était à prévoir que son travail de comptable serait plus accaparant que ses tâches de vérification interne. Pour une bonne part, le poste n'existait qu'en théorie. La situation est restée la même jusqu'à la fin de 1981. Les membres de l'équipe de la vérification interne effectuaient surtout des études spéciales au lieu d'être affectés à des tâches de vérification et d'inspection internes de la banque.

Les vérificateurs internes jouaient donc un rôle relativement peu important au sein de la banque et les vérificateurs externes ne pouvaient pas compter sur leurs dossiers pour effectuer la vérification annuelle. Ce sont donc les vérificateurs, et non les inspecteurs internes de la banque,

qui ont découvert de graves lacunes dans les dossiers de prêt, les garanties de prêt détenues par la banque et les procédures d'approbation. Les vérificateurs externes étaient souvent aux prises avec une absence de bilans financiers à jour et de données sur les clients que tout vérificateur consulte pour déterminer si l'emprunteur est en difficulté financière ou si le recouvrement d'un prêt est compromis pour d'autres raisons.

M. Prisco a pris un certain nombre de mesures pour pallier les problèmes qu'il avait relevés dans les modalités d'autorisation de prêts et les contrôles internes de la banque. Parce que la banque avait eu tendance à improviser dans ses affaires courantes, M. Prisco a mis sur papier un certain nombre de politiques régissant la gestion de ces affaires courantes. Il a de plus créé le poste d'inspecteur chef et a précisé les procédures d'autorisation de prêts. Pour appliquer ses réformes, M. Prisco a pratiquement interdit l'autorisation de nouveaux prêts en octobre et en novembre 1981, afin que les comptes douteux soient répertoriés et que des réserves adéquates soient établies.

Le 8 mars 1982, M. Prisco faisait parvenir une note de service à tous les agents de crédit de la banque:

> Notre portefeuille de prêts est en difficulté à cause d'un manque de jugement, d'une analyse erronée de la solvabilité de nos clients, d'un manque de perspicacité et d'un contrôle (d'un suivi), peu serré c.-à-d. d'une administration déficiente. Certains agents de crédit procèdent trop rapidement sans se rendre compte qu'il ne faut pas simplement accorder des prêts, mais qu'il faut évaluer la capacité de rembourser du client. (traduction)

Le président décrivait la banque comme étant avant tout un établissement financier fondé sur des actifs et déclarait que « peu importe le critère utilisé pour évaluer les prêts consentis par la Norbanque au cours de ses cinq premières années d'activité, son rendement laissait à désirer ». Il exhortait les agents à affiner leur sens critique et à devenir de véritables banquiers tout en énonçant neuf règles applicables à l'autorisation des prêts, règles qui, à son avis, n'avaient pas été suivies avant son arrivée. Dorénavant, aucun prêt ne devait être consenti par la Norbanque à un emprunteur incapable de fournir un bilan financier vérifié et à jour, ni à un emprunteur offrant sa résidence principale comme garantie. Les agents de crédit ne devaient plus se fier à la valeur de remplacement ou d'origine d'un actif, mais se fonder sur sa valeur économique déterminée pour les flux de revenus actuels et futurs. Aucun prêt immobilier ne devait être consenti à moins que les flux de revenus ne permettent de rembourser la dette; de plus, aucun prêt hypothécaire de second rang ne devait être accordé. M Prisco voulait faire disparaître les prêts récupérables d'une seule façon, les

demandes de prêt de dernière minute à approuver en vitesse et les prévisions farfelues des taux. Ces règles étaient élémentaires et le fait que le nouveau président les ait jugées nécessaires reflète son évaluation de la situation de la banque en 1982 et la qualité de la direction précédente.

En 1982, les rapports se sont gâtés entre M. Prisco et certains membres du conseil d'administration, dont M. Willson. Deux problèmes internes étaient à l'origine des frictions. Tout d'abord, M. Prisco proposait l'achat d'une corporation avaliste financée par d'importants actionnaires; à son avis, l'acquisition permettrait à la Norbanque de se procurer des capitaux. Ce projet a suscité une seconde difficulté. Puisque M. Prisco prévoyait devoir éponger une perte sur le prêt précité des îles Caïman, ainsi que d'autres radiations importantes, il jugeait l'acquisition nécessaire à une augmentation des capitaux de la banque. Des heurts se sont également produits du fait que M. Prisco estimait que le président du conseil d'administration demandait au personnel des tâches que M. Prisco jugeait sans valeur (comme, disait-il, de faire les chiens savants devant les comités consultatifs régionaux) à une époque où ils devaient s'attaquer de toute urgence aux problèmes du portefeuille des prêts.

Le conseil d'administration n'a pas tenu compte des recommandations de M. Prisco et a voté contre l'acquisition de la corporation avaliste. Dans une démarche qui a pu être vue comme une vengeance de sa part par certains membres du conseil d'administration, M. Prisco a menacé de convoquer une conférence de presse pour annoncer que le « prêt des îles Caïman ferait perdre la somme de 6 millions de dollars à la banque ». En juin 1982, le Comité de direction a décidé de mettre fin à la nomination de M. Prisco, mais, deux semaines plus tard, il décidait, en réunion, de proposer au conseil d'administration que la banque ne se départisse pas de sa compétence et de ses talents en matière de crédit. La décision, ressemblant étrangement aux raisons avancées pour justifier le départ de M. Wilson, à savoir qu'il avait des écarts de comportements avec certains membres de son personnel. Encore une fois, M. R.A. Willson cumulait les fonctions de président, de chef de direction et de président du conseil d'administration. Cette fois-ci, il occupa ces postes jusqu'à ce que M. William Neapole, un banquier associé à la Norbanque depuis mai 1983, en devienne le président en septembre 1983 et, par la suite, chef de la direction en août 1984.

La description que fait M. Neapole des activités de la Norbanque au cours des premières années laisse entendre, comme c'était le cas pour M. Prisco, que les mesures de contrôle du crédit laissaient à désirer :

> De la fin des années 1970 jusqu'en 1981, la Norbanque a tiré profit de la prospérité de l'ouest du Canada. Au cours de cette période, la demande de prêts de la Norbanque, surtout dans le secteur immobilier, était forte, sinon extraordinaire; cela a permis à la banque, au cours de sa période de croissance, de toucher des honoraires très importants.
>
> En rétrospective, on s'aperçoit que la banque avait adopté une stratégie de croissance rapide. Les politiques internes de crédit étaient plus optimistes que prudentes et l'euphorie de l'époque a occasionné l'autorisation de presque tous les prêts qui sont par la suite devenus des problèmes. (traduction)

Un administrateur dont le nom a été retiré de la liste des candidats au poste d'administrateur à la fin de 1982 a également critiqué les résultats de la banque dans ces termes :

> Parlons brièvement des résultats. Après six ans où le président du conseil d'administration a dirigé la banque, le cours des actions correspond à un peu plus de la moitié de leur prix d'émission. Les recettes de la banque afficheraient des pertes considérables si ce n'était de l'application bizarre des règles de fiscalité. Trouvez-moi une autre entreprise où il est possible de comptabiliser dans les recettes courantes les profits à venir surtout lorsque ces profits sont grandement compromis pour un certain nombre de raisons dont, notamment les pertes subies sur les prêts consentis pendant que le président était directement responsable des opérations. Je me fiche de ce que disent les vérificateurs; la banque n'a tout simplement pas fait de profits et ces profits ne peuvent pas être dépensés.

Signalons, toutefois, que cet administrateur avait été associé à la société avaliste précitée et au projet d'acquisition de cette société. Si l'acquisition avait eu lieu, il aurait touché une commission de 300 000 $. Un autre administrateur de la Norbanque a remis sa démission le 23 septembre 1982 après s'être inquiété (d'après les procès-verbaux du conseil d'administration) du rendement des agents de la banque, de la direction, du comité de direction et des administrateurs, ainsi que d'un prêt consenti à un administrateur et à ses associés.

3. Perspectives d'avenir et situation financière de la Norbanque en 1982

Vers la fin de 1982, divers observateurs, employés ou non de la banque, ont effectué plusieurs évaluations des perspectives d'avenir et de la situation financière de la Norbanque. Dans l'ensemble, ces évaluations laissent à entendre que la Norbanque avait d'importants défis à relever pour surmonter les difficultés et les lacunes qui sont apparues à ses débuts.

Au cours de son dernier mandat comme chef de direction, M. Willson a demandé au chef des services financiers de la Norbanque

d'effectuer une analyse de la qualité des revenus d'intérêts de la banque. L'analyse a montré que la banque devrait comptabiliser comme perte environ un million de dollars en intérêts qui avaient auparavant été comptabilisés comme revenus. Cela a été fait au cours du troisième trimestre de 1982. M. Willson a alors déclaré que la banque affichait des pertes pour la première fois de son histoire.

Les démarches de l'inspecteur général n'ont pas été fructueuses, mais M. Willson a pu obtenir le concours, pendant quelque temps, de M. John McSherry qui venait à peine de quitter son poste de vice-président, Crédit, à la Banque de Commerce canadienne impériale. M. McSherry a consacré environ trois semaines à une analyse du portefeuille de prêts de la banque et à une étude de la procédure d'autorisation des prêts. Il a déclaré ensuite à M. Willson que le portefeuille de prêts de la Norbanque était en danger, surtout à cause du grand nombre de prêts immobiliers. Il lui a aussi dit que la direction de la banque était compétente et qu'elle n'occasionnait plus de problèmes. M. Mc Sherry n'a fait aucun rapport précis sur le niveau des provisions pour pertes sur prêts, ni sur le niveau des prêts non productifs.

Les dossiers du BIGB renferment une note de service «à classer» portant la date du 6 octobre 1982 et dictée par un employé de la Banque du Canada. L'agent du BIGB affecté à la Banque du Canada dans l'Ouest aurait déclaré à un employé de la banque avoir entendu dire « qu'un établissement de Calgary avait retiré la somme de 500 000 $ de la Norbanque parce que la situation financière de cette banque ne lui inspirait pas confiance. Lorsque nous avons visité la Norbanque le mois dernier, on nous a assuré que la banque n'avait éprouvé aucune difficulté à attirer des fonds ». Le BIGB n'a pas pu expliquer à la commission d'enquête comment ce document lui était parvenu et rien ne porte à croire que le Bureau lui ait donné suite.

Le BIGB a visité la banque en octobre. Ses dossiers montrent que l'inspection a suscité plusieurs points d'interrogation dans l'esprit des inspecteurs. Le 30 septembre 1982, la valeur des prêts non productifs atteignait environ 40 millions de dollars ou 7,5 pour 100 de tous les prêts de la banque. Des sommes importantes d'intérêt étaient impayées depuis plus de 90 jours, et on continuait de les comptabiliser. Les inspecteurs sont arrivés à la conclusion que le conseil d'administration aurait dû être informé beaucoup plus souvent de la qualité du portefeuille de prêts. Par exemple, le 25 mars 1982, un rapport était remis au conseil d'administration sur les prêts inexécutés, mais le rapport suivant ne lui a été remis qu'en août 1982. Au moment de la rédaction du

rapport du mois d'août, le conseil d'administration semblait juger satisfaisants un certain nombre des prêts inexécutés qui lui avaient été signalés en mars même si les intérêts impayés étaient restés stables ou s'étaient accrus. On continuait à comptabiliser l'intérêt sur ces prêts pour des raisons analogues à celles que la direction exposait au conseil d'administration dans le rapport du 25 mars 1982. En outre, les inspecteurs du BIGB ont signalé que la valeur des garanties n'était pas modifiée en fonction de la détérioration de l'économie. Même si les provisions pour pertes s'étaient accrues considérablement au cours de l'année, pendant de nombreux mois, les risques n'avaient pas diminué de façon notable dans le cas d'un certain nombre de prêts et, d'après les inspecteurs du BIGB, des directives plus précises s'imposaient de la part du siège social pour pouvoir éviter toute perte additionnelle. Les inspecteurs ont aussi fait remarquer que des intérêts évalués à 4,7 millions de dollars qui avaient été comptabilisés comme des revenus n'avaient pas été acquittés ou ne l'avaient été qu'avec l'aide de la banque. La politique concernant la comptabilisation des intérêts courus et impayés donnait lieu à un trop grand nombre d'exceptions. Si la banque devait continuer d'inclure dans ses revenus des intérêts non perçus, elle pourrait éprouver des difficultés, sans compter que ses propres projections pour l'année en cours faisaient état d'une perte nette avant un rajustement fiscal de 4 millions de dollars. Les inspecteurs ont de plus signalé que les intérêts sur certains prêts couraient pendant une période pouvant atteindre dix mois et que la haute direction de la banque était mal informée de tous les prêts en souffrance depuis 90 jours ou plus.

On pourrait comparer le rapport rédigé par le BIGB après l'inspection d'octobre à un rapport rédigé en septembre 1982 par un analyste privé. (Ce rapport a été rédigé à la demande d'un des administrateurs de la Norbanque. La Commission a reçu ce rapport peu avant les plaidoieries et il n'en a pas été question au cours des audiences.)

Pour rédiger son rapport, l'analyste privé s'était inspiré d'états financiers (dont des états financiers trimestriels) publiés par la banque et de commentaires sur la banque recueillis par l'auteur dans les milieux financiers. Le rapport résumait comme suit la façon de voir des analystes les plus réputés qui s'étaient intéressés étroitement à la banque :

i. La banque a un besoin urgent de capitaux permanents additionnels.

ii. Un certain nombre de cadres clés sont partis ou cherchent activement un emploi ailleurs.

iii. Les dépenses, autres que d'intérêts de la banque augmentent trop rapidement par rapport au volume de transactions.

iv. Les possibilités de pertes sur prêts sont assurément plus importantes que ce qui a été divulgué.

v. Les recouvrements d'impôts de l'année en cours sont fonction des profits prévus au cours des années à venir, ne se traduisent pas en liquidités et rappellent beaucoup les activités d'une banque (le nom a été effacé).

vi. Le portefeuille des actions privilégiées n'avantage la banque que si elle déclare une revenu imposable. C'est encore loin d'être le cas et, par conséquent, ce portefeuille draine l'encaisse de la banque.

vii. La banque a toujours compté sur les honoraires pour augmenter ses revenus; ces honoraires amènent sans cesse de l'eau au moulin en période de prospérité, mais ils sont une denrée rare lorsque les temps sont durs et ils sont difficiles à obtenir d'emprunteurs de bonne qualité. Lorsqu'on tente de relever le rendement du portefeuille de prêts, c'est très souvent au détriment des revenus d'honoraires.

viii. C'est bien connu que M. Willson ne possède pas les talents d'un banquier et il est inquiétant qu'au cours d'une période déterminante de son histoire, la banque ne soit pas dirigée par un chef d'expérience. (traduction)

L'analyste a exprimé des réserves à propos d'une prévision de la direction selon laquelle des prêts additionnels d'une valeur de 120 millions de dollars seraient consentis au cours du quatrième trimestre de l'exercice 1982 :

> Bien qu'un certain nombre d'emprunteurs se présentent encore, la qualité est absente. Les emprunteurs de bonne qualité reportent leurs investissements dans le but de redorer leur bilan gravement malmené et il serait extrêmement agressif de vouloir consentir plus de prêts à ce rythme au cours d'une période de trois mois et, si la situation actuelle du portefeuille devait se détériorer encore plus, les capitaux de la banque ne lui donneraient pas l'effet de levier lui permettant de consentir des prêts additionnels d'une valeur de 120 millions de dollars. (traduction)

Faisant allusion au passif du bilan et à la source des fonds de la banque, l'analyste déclarait :

> Je serais étonné si la banque n'éprouvait pas déjà une certaine difficulté à attirer les dépôts à des taux intéressants; il va sans dire que ces dépôts financent toutes ses activités. À ma grande surprise, j'ai appris, à la suite d'un sondage mené le 26 août (avant la remise du rapport sur les recettes du troisième trimestre), que sur douze banques, la Norbanque offrait le taux le plus élevé. Dans certains cas, son taux était le même que celui d'autres banques, mais, à mon avis, c'est une preuve que ses fonds lui coûtent plus cher;

cela nuira forcément à sa marge d'intérêt et à sa capacité d'accorder de nouveaux prêts. (traduction)

Le rapport signale ensuite que les profits réalisés par la banque au cours de certaines années antérieures découlaient de crédits d'impôt prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Même s'il est entendu que le secteur bancaire en général est autorisé à porter un dégrèvement d'impôt à venir à son état de résultats et à l'état de ses bénéfices non répartis, à mon avis, l'organisme de réglementation des banques ne tolérera pas une telle situation pendant une période indéterminée. Je crois aussi que les analystes de l'industrie réagiront de façon très négative. Je suis également d'avis que, dans le cas d'une émission de titres, les acheteurs et les souscripteurs envisageront la valeur nette, par action, de l'actif, sans tenir compte des crédits d'impôt futurs. (traduction)

Le rapport signalait aussi que, d'après les états financiers de la banque, les intérêts courus à la fin de juillet 1982 représentaient 15 pour 100 de la valeur des prêts correspondants :

Je reconnais qu'un montant a été porté à l'état de résultats, mais je suis inquiet; en effet, étant donné que la situation est la même depuis si longtemps, des radiations importantes de mauvais prêts pourraient devenir inévitables et s'avérer très nuisibles pour le bilan et la confiance faite à la banque. (traduction)

L'analyste concluait en disant que la seule façon d'améliorer la situation de la Norbanque serait de recourir au marché des capitaux. Il a donc étudié la difficulté de mobiliser ces capitaux au moyen d'une nouvelle émission d'actions :

[...]il faudrait que le conseil d'administration publie un prospectus complet où serait entièrement divulguée la situation actuelle de la banque; en plus de rendre ce financement par actions difficile et coûteux, à cause de la dilution, pour les actionnaires actuels, cette divulgation attirerait l'attention des déposants sur les faiblesses du bilan de la banque et nuirait à sa capacité d'attirer des dépôts. (traduction)

Enfin, d'après certains calculs, l'analyste affirmait qu'au chapitre des taux d'intérêts, une marge d'intérêt de 1,65 pour 100 serait nécessaire pour que la Norbanque couvre ses frais généraux de 1,98 pour 100 pour qu'elle fonctionne au seuil de rentabilité, ne fut-ce qu'en termes de mouvements de trésorerie. Toutefois, en appliquant des provisions adéquates pour pertes sur prêts et en comptabilisant sainement ses recettes, une marge de 3,10 pour 100 deviendrait nécessaire pour que la banque fonctionne au seuil de rentabilité. Le rapport faisait cependant remarquer que la marge brute utilisée par la banque ne semble jamais avoir dépassé 2,5 pour 100; une perte

d'exploitation de 3,6 millions de dollars serait donc à prévoir en 1983. L'analyste concluait dans les termes suivants :

> Le problème principal de la banque est l'insuffisance des capitaux pour maintenir ce niveau d'affaires; il lui faudrait, pour y parvenir, une somme additionnelle d'environ 18 millions de dollars[...]
>
> Si la banque ne fait rien, les choses pourraient difficilement s'améliorer puisque les frais généraux sont tout simplement trop élevés par rapport à son volume d'affaires et sa situation actuelle pourrait se détériorer encore plus. (traduction)

M. Willson demanda à M. H.G. Green, vice-président des finances, de rédiger une réponse au rapport Tourigny. Dans cette réponse, transmise au conseil à la fin de 1982, M. Green prétend qu'à en juger par les hypothèses et les opinions qui y sont exprimées, le rapport Tourigny est fondé sur des renseignements incomplets. Il est cependant intéressant de constater que beaucoup des conclusions de M. Tourigny sont corroborées par les témoignages que la commission a entendus, à savoir le fort taux de roulement au sein de la haute direction, les risques très élevés mais non divulgués de pertes sur les prêts et le fait que la banque comptait énormément sur les rentrées d'honoraires pour afficher des profits. Dans les grandes lignes, ces conclusions se comparent d'ailleurs à celles que le BIGB formulait à la même époque. La réponse donnée au Rapport Tourigny constitue peut-être un des premiers exemples de l'attitude adoptée par la direction prétendant qu'aucun étranger n'était véritablement en mesure de comprendre les affaires de la Norbanque.

C. La nouvelle direction et la stratégie de recouvrement

1. Inspection annuelle de 1983

L'inspection annuelle du BIGB a eu lieu les 26 et 27 mai 1983. Un certain nombre de questions ont été discutées avec diverses parties. Premièrement, le nouvel inspecteur chef de la Norbanque, M. Stand Willy, a indiqué que bien qu'il n'avait visité que deux succursales depuis son entrée en fonction en avril, les cotes qu'il attribuait aux prêts étaient généralement inférieures à celles qui étaient attribuées antérieurement. M. Willy a aussi constaté que les examens officiels des prêts insatisfaisants n'étaient pas mis à jour de façon régulière et que le système en place pour détecter les prêts insatisfaisants était lent.

Deuxièmement, les vérificateurs externes ont indiqué qu'ils étaient fondamentalement d'accord avec les provisions pour pertes sur prêts de la banque et qu'ils étaient convaincus que le montant d'intérêt impayé

porté au revenu en 1982 était réaliste. Ils se sont également dit d'avis que la banque avait traité les prêts insatisfaisants avec moins de fermeté que dans le passé. Toutefois, la banque faisait plus d'efforts pour améliorer le contrôle de la gestion sur les prêts. Les vérificateurs se sont également dit d'accord avec l'observation du BIGB selon laquelle la fonction d'inspection avait été à peu près inopérante depuis le début, et ils n'avaient pas l'intention de se fier beaucoup au service de l'inspection pour l'exercice 1983.

Troisièmement, des discussions ont eu lieu avec les cadres du service de crédit. Il convient de relever le fait que le nombre total de prêts insatisfaisants rapportés a été de 97 millions de dollars selon la définition du BIGB, mais seulement de 66 millions de dollars selon la définition de la banque. L'écart de 31 millions de dollars est attribuable à divers types d'arrangements avec l'emprunteur, y compris des réductions de taux d'intérêts, ainsi que de ventes de garanties à des acheteurs financés par la banque. Dans d'autres cas, la direction de la banque a simplement exprimé sa confiance dans le recouvrement du principal et de l'intérêt et a retiré les prêts en question de la catégorie des prêts insatisfaisants.

Le BIGB a conclu que bien qu'une amélioration de la qualité des prêts ait été observée, la Norbanque était relativement moins prudente que les autres banques dans l'établissement de provisions particulières. Par exemple, les prêts insatisfaisants représentaient une proportion plus forte du portefeuille que dans les autres banques, mais les provisions particulières n'étaient pas établies en conséquence. On a demandé à la banque d'être plus prudente dans ses provisions pour pertes sur prêts et dans la comptabilisation de l'intérêt impayé; l'intérêt non payé était alors de 45 millions de dollars, dont environ 50 pour 100 avait été porté au revenu.

Le 29 juillet 1983, le BIGB a fait rapport au ministre des Finances sur l'inspection de la Norbanque en application de l'article 246(2) de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*. L'inspecteur général a indiqué que les dispositions de la *Loi* en matière de sécurité des créanciers et des actionnaires de la banque étaient respectées et que la banque était dans une bonne position financière.

2. Stratégie d'arrangement à la Norbanque (workouts)

Au moment de l'inspection annuelle du BIGB de 1983, M. Neapole n'était à la Norbanque que depuis quelques jours. Il a constaté que la banque était dans un état instable et assez désorganisé. Le portefeuille

de prêts était en difficulté en grande partie à cause, selon M. Neapole, de la récession dans l'ouest du Canada. M. Neapole a également conclu que les problèmes existants provenaient de pratiques médiocres en matière de crédit et d'une gestion faible, bien qu'il était en désaccord avec l'accent que M. Prisco avait mis sur les problèmes de gestion plutôt que sur la récession. Le fait que la banque était financée presque exclusivement par des dépôts de gros, dont plus de 50 pour 100 provenaient de courtiers, constituait une autre source d'inquiétude.

Lorsqu'il est devenu vice-président principal à la fin de 1983, M. Martin Fortier a été « secoué » par l'état du portefeuille de prêts. Il y avait une forte concentration dans l'immobilier et une absence de toute stratégie concertée pour traiter les prêts incertains dans le domaine de l'immobilier, et la banque conservait la méthode bancaire conventionnelle d'« écrire des rapports les uns après les autres sans que quiconque s'occupe des problèmes ». M. Fortier doutait quelque peu que la banque puisse survivre en l'absence d'une stratégie quelconque en cette matière.

À cause de la récession persistante dans l'ouest du Canada, la banque considérait essentiel d'élaborer une stratégie adaptée à la conjoncture économique. Afin de surmonter les problèmes d'actifs, les cadres de la Norbanque, sous la direction de M. Neapole, ont élaboré une stratégie cohérente dont l'objet principal était de réduire les risques de pertes en transformant un plus grand nombre des prêts en difficulté en prêts productifs. La stratégie comprenait plusieurs éléments liés :

a. l'accroissement du capital;

b. l'expansion des dépôts de consommateurs;

c. l'expansion du portefeuille de prêts afin de diluer les prêts problématiques;

d. une « stratégie d'arrangement » pour ajouter de la valeur aux prêts en difficulté.

Dans son témoignage, M. Neapole a déclaré que dans la mise en oeuvre de la stratégie d'arrangement de la Norbanque, il a été nécessaire de mettre les divers problèmes de la banque en ordre de priorité. Au sommet de la liste se trouvait le portefeuille de prêts, ainsi que le financement de la banque.

a) Le capital

L'acquisition de capital était un élément important de la stratégie d'arrangement. Le capital avait été accru à quelques reprises avant 1983. En août 1980, une émission de droits aux actionnaires existants avait accru le capital souscrit à 17,18 millions de dollars. À la fin de 1983, le capital de la banque était d'environ 38 millions de dollars. Le 28 novembre 1983 s'est terminé un placement privé de 2,8 millions d'actions ordinaires, qui a rapporté une somme additionnelle de 17,5 millions de dollars en capital. Immédiatement après ce placement, la banque réalisait une émission de droits à quatre pour un, le 16 mars 1984. Cette transaction rapportait 8 millions de dollars. Une émission d'obligations en février 1984 rapportait 15 millions de dollars. Suite à ce programme, le capital global pouvant servir de levier pour les emprunts de la banque avait augmenté de 39,2 millions pour atteindre 77,2 millions de dollars.

En décembre 1984 ont débuté des discussions qui ont entraîné le dépôt, à la fin de février 1985, de prospectus préliminaires pour une émission publique d'actions privilégiées convertibles et pour des obligations à taux flottant, dont l'ensemble devait représenter 35 millions de dollars. Nous traitons plus loin des détails des événements du début de 1985; qu'il suffise de mentionner que, le 31 mai 1985, une émission d'obligations à taux flottant de 16 millions de dollars était souscrite. Au total, à partir de la fin de 1983, la nouvelle équipe de direction a accru le capital de 56 millions de dollars pour le porter à 101,5 millions de dollars, y compris les dettes obligataires. On peut voir au tableau E – 2 l'évolution du capital, des réserves et des bénéfices non répartis de la banque.

Tableau E – 2

(en millions de dollars)

	**1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*31 août 1985*
Capital (y compris les bénéfices non répartis)	20,5	23,4	31,2	31,4	57,1	58,9
Réserves	2,0	6,1	7,1	8,5	11,6	11,6
Dette subordonnée	—	—	—	—	15,0	31,0
TOTAL	22,5	29,5	38,3	39,9	83,7	101,5
Bénéfices non répartis	0,11	,27	,63	2,0	2,1	

*Fin d'exercice

b) Les dépôts de consommateurs

À l'aide de ses succursales et de ses réseaux d'agences, la Norbanque a lancé en 1983 une campagne pour recueillir les dépôts de consommateurs. Cette initiative visait à réduire la dépendance de la banque à l'égard du marché des dépôts importants. Comme l'indique le tableau E – 3, les dépôts de consommateurs sont passés d'environ 2,0 millions de dollars en 1982, à 90,2 millions de dollars en 1983 et 228,6 millions de dollars en 1984 pour culminer aux environs de 500 millions de dollars en juillet 1985. Vint ensuite le déclin, à cause de la mauvaise publicité que les médias faisaient à la banque. Ce sommet et le déclin subséquent ne sont pas perceptibles dans le tableau E – 3, où l'évolution des dépôts est étalée sur une période plus longue. Le passage du marché des dépôts importants à celui des dépôts de consommateurs est surtout attribuable à la pénurie de liquidités provoquée au début de 1983, par les difficultés à la BCC durant l'affaire des sociétés fiduciaires. Comme il a été dit au chapitre 5, le coût des dépôts de consommateurs rendit finalement ce marché moins intéressant parce que l'écart entre les taux d'intérêts des deux marchés avait pratiquement disparu.

Tableau E – 3

Norbanque : dépôts de consommateurs et dépôts importants
(en millions de dollars)

	Dépôts importants	*Dépôts de consommateurs*
Octobre 1981	475	0
Octobre 1982	590	2
Octobre 1983	600	90
Octobre 1984	750	225
Août 1985	250	450

c) La croissance

L'augmentation des dépôts de consommateurs et du capital a permis à la Norbanque de faire face aux problèmes de son portefeuille de prêts. Dans ce domaine, la stratégie de la banque avait deux éléments majeurs, la croissance et les arrangements.

Jusqu'en 1983, la banque ne s'était jamais aventurée à l'est de Winnipeg. La banque a alors décidé de se déployer vers le sud de l'Ontario. En août 1983, la banque a établi un bureau à Toronto pour assurer ses activités sur le marché monétaire. Les opérations de prêt ont débuté peu de temps après. Dès septembre 1985, le bureau avait prêté environ 76 millions de dollars. L'actif total de la banque passait de

653,3 millions de dollars en 1982 à 742,2 millions de dollars en 1983, à 1 080,6 millions de dollars en 1984 et à 1 372,1 millions de dollars au 31 août 1985. Les prêts de la Norbanque ont augmenté à un rythme semblable, passant de 510 millions de dollars en 1982 à 622,6 millions de dollars en 1983. En 1984, les prêts ont atteint 945,8 millions de dollars et, le 31 août 1985, 1 183,2 millions de dollars. On peut constater au tableau E – 4 le rythme global de croissance de l'actif (principalement le portefeuille des prêts) après l'arrivée de M. Neapole à la banque. Le taux de croissance de la Norbanque a suscité certaines inquiétudes au BIGB et a donné lieu à un conflit entre la banque et les surveillants fédéraux. Nous en parlons plus loin.

Tableau E – 4

Norbanque : Croissance de l'actif de mai 1983 à mai 1985

(en millions de dollars)

Mai 1983	700
Décembre 1983	800
Mai 1984	900
Août 1984	1 000
Mars 1985	1 100
Avril 1985	1 200
Mai 1985	1 300

d) Les modalités d'arrangement (workouts)

L'autre élément de la stratégie de la Norbanque en matière d'actifs était la technique des arrangements à l'égard des prêts problématiques. La direction a créé l'Équipe des cadres supérieurs chargée de l'évaluation et du recouvrement (ECSER), composée de cadres supérieurs dans le domaine du crédit, avec le mandat de rétablir la productivité des prêts en difficulté et, par conséquent, de protéger la situation de la banque.

La Norbanque avait essentiellement besoin de temps pour améliorer le portefeuille et corriger les faiblesses qui existaient en 1983. Une stratégie de gestion de l'actif mettant en oeuvre divers plans d'arrangement a été mise au point. Une des pierres angulaires de la stratégie de 1983 consistait à comptabiliser le revenu et à décider d'établir une provision en fonction de la valeur future (la valeur ajoutée) plutôt que de la valeur actuelle des actifs servant de garanties aux prêts. Cette valeur future serait cumulée pendant une certaine période, environ 3 ans, selon les conditions de chaque prêt et le plan particulier d'arrangement à l'égard du prêt en question. Cette stratégie était fondée

sur un certain nombre d'hypothèses fondamentales. M. Neapole exigeait l'« accord du système », en ce sens que la stratégie serait révélée aux organismes de réglementation et aux vérificateurs. Deuxièmement, il fallait que l'économie s'améliore. M. Neapole a indiqué dans son témoignage que la banque avait besoin d'une « économie raisonnable » pour survivre, c'est-à-dire une reprise graduelle et non le retour aux prix qui existaient pendant la période de prospérité.

Comme la BCC, la Norbanque a employé des politiques dynamiques en matière de comptabilisation des intérêts courus et de capitalisation des intérêts. Dans certains cas, les nouveaux emprunteurs ont acheté des actifs de la banque ou de l'une de ses filiales après que les actifs aient été réalisés par la banque après saisie. Dans ces cas, le risque de la banque s'accroissait et l'intérêt était comptabilisé comme revenu soit par capitalisation, soit par un prêt de fonds de roulement qui servait à payer les intérêts. La direction a insisté sur le fait que le test du bien fondé de la capitalisation des intérêts est la possibilité ultime de recouvrer le prêt, intérêt et principal. Elle a insisté sur le fait que cette pratique était commune dans les autres banques. Toutefois, il importe de reconnaître que la Norbanque jugeait la possibilité de recouvrer les prêts en tenant compte de la valeur future ou de la valeur d'investissement. Nous analyserons ailleurs la justesse de cette notion.

Aucun chiffre n'a été compilé sur le montant total des intérêts capitalisés. La plupart des achats d'Epicon (un véhicule d'arrangement que nous examinons en plus de détail plus loin) étaient financés en entier par la banque, qui ajoutait une portion supplémentaire au prêt pour le service de la dette. Un examen des feuilles de travail du vérificateur nous révèle que ce sont souvent des sociétés de façade qui ont acheté les anciens actifs obtenus par la Norbanque à la suite des procédures de saisie.

Les arrangements réalisés par cette banque étaient semblables à ceux de la BCC. Dans certains cas, la banque saisissait une propriété ou nommait un séquestre, vendait l'actif à la valeur comptable à un emprunteur financé entièrement ou en grande partie par la banque. Dans un cas, l'actif est passé par deux faillites et s'est retrouvé entre les mains d'un quatrième emprunteur. Chaque transfert du prêt augmentait les risques de la banque, car le financement comprenait un montant supplémentaire pour couvrir l'intérêt impayé par l'emprunteur précédent et pour assurer le service de la dette. Les derniers emprunteurs investissaient toutefois un faible montant de capitaux propres et, après la vente de la première faillite, la banque comptabilisait une perte d'environ 500 000 $. Le prêt le plus récent a aussi fait l'objet d'un financement très favorable. L'échéance était de cinq ans et le taux

d'intérêt, qui était de 2 pour 100 la première année, augmentait de 2 pour 100 par an pour atteindre 10 pour 100.

La banque avait aussi une propension à faire des arrangements qui donnaient lieu à des risques extrêmement grands par rapport au capital de la banque. L'exemple le plus spectaculaire est le prêt de la Grande Caïman dont nous avons déjà parlé. Avec l'aide de MM. Walker et Wettstein, deux promoteurs immobiliers qui aidaient souvent la banque en matière d'arrangements, le terrain a été acheté par une entreprise détenue à 9 pour 100 par la banque et à 91 pour 100 par Ellesmere, une société sous le contrôle indirect de MM. Walker et Wettstein. La banque a alors décidé de créer une station composée d'un hôtel de classe internationale, d'un terrain de golf et d'appartements en propriété divisée. La banque a réussi à accroître son risque total à 56 millions de dollars US, dont une portion de 11,25 millions de dollars U.S. était sans garantie. Aucune provision particulière n'a jamais été établie pour ce prêt. En fait, lorsque la propriété saisie a été transférée à la banque en 1983, celle-ci en a profité pour comptabiliser quelque 600 000 $ de revenus d'intérêt qui n'avaient pas été comptabilisés antérieurement.

Dans un autre cas, la banque a prêté 12,5 millions de dollars contre la garantie d'un hôtel à Edmonton. L'hôtel n'a pas eu de bons résultats. La qualité de la gestion était douteuse et tout le projet avait un endettement excessif. L'inspecteur chef de la banque considérait que les garanties n'étaient pas fortes et que la marge brute d'autofinancement était insuffisante. En outre, ses perspectives étaient considérées comme faibles, étant donné qu'il existait déjà un quartier des hôtels assez loin de l'emplacement de cet hôtel mais sur la même rue. Néanmoins, la banque a versé une somme additionnelle de 17 millions de dollars pour des fins de rénovation. Le risque a été porté à 29 millions de dollars.

La banque a aussi réalisé des fusions entre des propriétés immobilières et des propriétés pétrolières et gazières. M. Fortier a décrit ces transactions de la façon suivante :

> [...]il était possible de garder en réserve la propriété immobilière pendant un certain temps, obtenir un rendement raisonnable sur le marché[...] et ultimement améliorer le rendement de la propriété immobilière et la vendre et obtenir néanmoins un rendement acceptable sur le placement pétrolier et gazier. (traduction)

La banque a aussi constitué ou fait constituer de nouvelles sociétés pour réaliser ou aider à réaliser l'arrangement de prêts en difficulté. La première société de ce genre a été *Epicon Properties Inc.*, créée à titre de « société de service bancaire » telle que définie à l'article 193 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*. La société devait

concevoir et administrer des programmes d'arrangement pour les actifs immobiliers non productifs détenus comme garantie ou saisis par la banque, pour dégager ainsi les agents de crédit de la banque (qui n'avaient aucune compétence en gestion immobilière) et leur permettre de se concentrer sur les nouveaux prêts.

L'idée d'Epicon était antérieure à l'arrivée de M. Neapole, car elle avait été mise au point par MM. Fortier, Walker et Wettstein. Les deux dernières personnes, qui n'ont pas témoigné à l'enquête, étaient des promoteurs immobiliers considérés comme experts dans de telles activités de sauvetage. L'entreprise appartenait à 55 pour 100 à la Norbanque et à 45 pour 100 à *Ellesmere Development Ltd.* qui appartenait elle-même à 80 pour 100 à *Agra Industries* (une société ouverte) et à 20 pour 100 à *Walsten Management* (appartenant à MM. Walker et Wettstein). Son capital-actions était de 100 $. Les renseignements concernant cette entreprise se retrouvent dans la présente annexe et dans le chapitre 5.

La technique employée et le traitement comptable dans les dossiers de la banque pour les transactions avec Epicon étaient les suivants. Premièrement, les actifs immobiliers de bonne valeur (provenant de la réalisation de prêts de valeur) étaient cédés à Epicon à un prix établi selon le moindre de la valeur d'évaluation (établie par MM. Walker et Wettstein) ou de la somme des montants dûs à la banque à titre de principal, d'intérêts et d'honoraires, contre le paiement d'actions privilégiées rachetables émises à la banque par le trésor d'Epicon. Par conséquent, le prix maximum payé par Epicon était le principal du prêt plus les intérêts et les honoraires juridiques. Bien que, dans certains cas, la juste valeur était établie à un montant inférieur et au prix que devait payer Epicon, dans la plupart des cas, elle dépassait la valeur du prêt plus les intérêts courus qui avaient fait l'objet d'une contrepassation. Grâce à la cession à Epicon, il était possible de considérer tous ces intérêts comme ultimement recouvrables. Par cette méthode, environ 850 000 $ d'intérêts qui avaient fait l'objet d'une écriture de contrepassation en 1982 ont été comptabilisés dans les recettes en 1983. Les montants semblables d'intérêts qui avaient fait l'objet d'une contrepassation au début de 1983 ont été comptabilisés de la même façon, pour un total de plus de 2 millions de dollars (selon certaines indications, le montant est plus près de 3,5 millions de dollars) de revenus d'intérêts en 1983, bien que la banque n'ait reçu aucune somme d'argent des emprunteurs.

Parce que les états financiers d'Epicon étaient consolidés avec ceux de la banque pour l'année 1983, ces états financiers n'ont pas révélé la différence de traitement comptable qu'a permise la réévaluation des

biens. Les actifs cédés à Epicon sont restés dans les livres comptables de la banque, mais ont paru dans les états financiers à titre de prêts de remplacement sans être ainsi identifiés. Les intérêts ne peuvent pas courir sur des prêts de remplacement. Toutefois, l'augmentation de la valeur par la saisie permettait à la banque de rétablir ou de recouvrer les intérêts courus et les intérêts ayant fait l'objet d'une contrepassation. Les vérificateurs de la banque considèrent qu'Epicon n'a eu aucun impact sur la comptabilité; ce fut la transformation des prêts en actifs «de bonne valeur» qui ont permis la récupération des intérêts, y compris ceux qui avaient fait l'objet d'une contrepassation dans un exercice et qui étaient comptabilisés dans l'exercice suivant sans que la banque ne reçoive de nouvelles sommes d'argent des emprunteurs. Pendant l'existence d'Epicon, des actifs servant de garantie pour des prêts de 99,393 millions de dollars ont ainsi été cédés de la banque à Epicon.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le mandat d'Epicon était d'améliorer les biens-fonds et de les vendre. Dans le rapport annuel de 1984, il est mentionné que sur les quelques 70 millions de dollars d'actifs immobiliers placés dans Epicon, quelque 40 millions de dollars avaient été réalisés avec succès. On n'y fait pas état du montant de financement bancaire requis pour la réalisation. Le prospectus de l'émission des obligations de 1985, dont nous parlons plus loin, révélait que la banque avait accordé des prêts à « presque tous » les acheteurs d'Epicon. Au 31 août 1985, des biens-fonds d'un total de 75 851 791 $ ont été vendus par Epicon à des acheteurs financés par la banque. Le financement de la Norbanque comprenait 71 910 791 $ en prêts pour l'achat, plus des prêts supplémentaires de 37 864 736 $ pour le service de la dette et pour d'autres dépenses comme la mise en valeur du bien-fonds et pour la levée de charges antérieures. Le 31 octobre 1985, Epicon détenait encore cinq propriétés d'une valeur comptable de 15,5 millions de dollars et d'une valeur marchande de 6,8 millions de dollars selon l'estimation du curateur. Epicon a subi une perte dans chacune de ses années d'activité.

La nature des transactions avec Epicon a été divulguée au BIGB dès le 28 octobre 1983, lorsqu'un cadre du BIGB a communiqué avec un des vérificateurs de la Norbanque. On lui a dit que la Norbanque comptabiliserait les intérêts sur les prêts jusqu'au moment où la valeur capitalisée équivaudrait à la « valeur d'investissement » du bien immobilier en question. Le BIGB s'inquiétait de ce que la « valeur d'investissement » (la valeur de cession) permettrait la récupération du revenu qui n'avait pas été comptabilisé précédemment. M. Courtright, après avoir discuté de la question avec des cadres de la Norbanque, a écrit :

> Il est difficile, voire impossible, sans connaissance beaucoup plus grande des détails de chaque transaction et des pratiques suivies par les autres banques, de dire si la récupération de tels revenus d'intérêt par la Norbanque déroge à la pratique générale. (traduction)

Toutefois, le BIGB considérait que l'idée sous-jacente de l'arrangement était probablement bonne.

L'inspecteur général a déclaré à l'enquête :

> Nous étions heureux de la création d'Epicon, comme elle nous a été expliquée, mais nous avons eu beaucoup de problèmes au sujet du prix auquel les actifs étaient cédés à Epicon et il y a eu beaucoup de discussions à ce sujet avec la banque et avec le vérificateur. (traduction)

Les vérificateurs de la banque ont indiqué dans leur témoignage que la récupération de revenus se serait produite avec ou sans les transactions avec Epicon. Les fonctionnaires du BIGB, dans leurs témoignages, ont différé d'avis; la valeur des actifs serait gelée dans les livres de la banque au moment de l'arrêt de la comptabilisation des intérêts courus. Ils semblent penser que bien que les actifs aient été regroupés pour les prêts de remplacement, la cession de ceux-ci leur a conféré une valeur supérieure à celle qu'ils auraient eue autrement. Tout indique que, dans la plupart des cas, l'évaluation du bien immobilier cédé dépassait le principal du prêt plus les intérêts courus et les honoraires juridiques. Par conséquent, les intérêts étaient comptabilisés. Si l'on croit les témoignages du BIGB, les transactions avec Epicon ont permis à la banque de faire quelque chose qu'elle n'aurait pas pu faire autrement : réévaluer les prêts de remplacement, ce qui augmentait la valeur de l'actif au bilan, et, en même temps, accroître le revenu de la banque sans que les nouveaux ou les anciens emprunteurs versent de nouvelles sommes d'argent. Toutefois, la Norbanque a réévalué des biens immobiliers et a comptabilisé des revenus dans certains cas où il n'y a pas eu de cession à Epicon (la Grande Caïman en est un exemple) et cette politique a été adoptée après un examen poussé des vérificateurs, qui ont conclu qu'elle était acceptable. Il est par conséquent vrai qu'Epicon n'a pas influé sur les livres de la banque.

Les transactions avec Dexleigh et Hees ont été semblables à celles avec Epicon. M. Neapole les a décrites comme l'«étape logique suivante». Des actifs à rendement médiocre pour une valeur de 53,9 millions de dollars ont été vendus à la valeur comptable à la *Dexleigh Corporation*. La banque a pris des garanties sur tous les actifs cédés, afin que chaque actif serve de garantie pour l'ensemble. La banque a financé l'achat par Dexleigh de biens immobiliers pour 53,9 millions de dollars et a prêté une somme additionnelle de 22,7 millions

de dollars afin de refinancer les charges antérieures sur les biens immeubles cédés s'il n'était pas possible de les financer de façon favorable ailleurs. En outre, un prêt de 53 millions de dollars a été accordé à *Hees International Corporation*, une filiale de Dexleigh. Dexleigh a donné à la banque une lettre de crédit irrévocable de 6 millions de dollars exigible dans quatre ans. Les deux prêts devaient porter intérêt à moins du taux préférentiel de la banque moins ½ pour 100 ou de 11 pour 100, et les deux prêts avaient une échéance de 20 ans. Le prêt à Hees pouvait être réduit par conversion, au choix de la banque, en actions privilégiées à taux flottant (devant avoir un taux de dividende correspondant à 70 pour 100 du taux préférentiel) de Hees ou de ses sociétés affiliées. La direction se dit d'avis que la banque recevait une amélioration immédiate de son revenu, en échange d'un « risque important sur son rendement à long terme ». Il est intéressant de noter que certains des biens-fonds qui étaient ou avaient été détenus par Epicon étaient inclus dans la vente à Dexleigh, ce qui donne à penser qu'Epicon n'a pas connu le succès que la direction a prétendu, et qu'il ne convient pas tout à fait de considérer les prêts aux acheteurs des biens-fonds d'Epicon comme nouveaux et productifs. Nous traitons plus amplement de ce thème en rapport avec les vérificateurs dans le chapitre 5.

Les transactions avec Deixleigh illustrent la résolution de la direction qui était prête, au besoin, à rejeter le régime de surveillance au moindre signe avertisseur du BIGB. L'inspecteur général adjoint a communiqué avec M. Neapole en mars pour exprimer ses inquiétudes au sujet du fait que ces transactions représentaient un risque potentiel total de 129 millions de dollars. M. Neapole a répondu que ces transactions amélioraient la situation existante de la banque et que la transaction avec Dexleigh ne devait pas être regroupée avec la transaction avec Hees, même s'il est évident que ce sont des sociétés affiliées. Il a souligné que Dexleigh était une société ouverte autonome dont les capitaux propres dépassaient 100 millions de dollars. En réponse, l'inspecteur général adjoint a écrit à M. Neapole au début d'avril 1985 pour obtenir confirmation que la banque fournirait au BIGB les modalités de la lettre de crédit que devait fournir Dexleigh et qu'elle comptabiliserait le revenu de la transaction à titre d'encaisse et ne comptabiliserait pas des intérêts de plus de 6 millions de dollars (la valeur nominale de la lettre de crédit). Le même jour, M. Neapole a écrit à l'inspecteur général pour lui indiquer que la banque avait l'intention de limiter son risque à l'égard de Hees à un maximum de 50 pour 100 de son compte de capital. Fait significatif, il a ensuite déclaré :

> Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire pour votre service de contrôler de l'extérieur la transaction de quelque façon qui exigerait une modification de

> notre prospectus ou de nos accords de prêt, dont vous trouverez des copies ci-jointes. Les rapports avec Hees sont excellents et j'ai confiance que nous jouirons de leur entière collaboration. (traduction)

Il ajoutait :

> Je suis conscient du fait qu'encore une fois, nous vous demandons de voir les choses de notre façon. Néanmoins, je crois que c'est justifié. (traduction)

La dernière question importante est le revenu d'honoraires. Les activités de la banque ont produit tant des honoraires conventionnels que des honoraires à titre de banque d'investissement. Ces derniers honoraires ont fait l'objet de preuves détaillées à cause de l'importance des honoraires, qui pouvaient s'approcher de 15 pour 100 du montant autorisé du prêt.

Il est intéressant d'examiner l'importante augmentation des revenus autres que d'intérêts après 1983. Tandis qu'en 1983, ces revenus (principalement des honoraires) ont représenté 2,4 millions de dollars, cette somme a atteint en 1984 et 1985 8,1 millions de dollars et 8,0 millions de dollars respectivement. Une proportion très importante de ces revenus autres que d'intérêts concernaient les prêts et les services de banque d'investissement, dont le maintien exigeait le maintien du volume des prêts. La direction a soutenu que le pourcentage des revenus autres que d'intérêts par rapport au revenu total (les revenus autres que d'intérêts plus les revenus bruts d'intérêts) était semblable au pourcentage de toutes les grandes banques. En fait, cela est vrai. Toutefois, la composition des «revenus autres que d'intérêts» n'était pas la même dans les grandes banques et à la Norbanque. Dans les grandes banques, ces revenus sont composés d'honoraires de nombreuses sources, tant des consommateurs que des commerces, et comprend les frais de service, les frais de cartes de crédit, les honoraires de prêts et d'engagement, les commissions sur les valeurs mobilières, les recettes de change, les acceptations bancaires, les honoraires des lettres de crédit et de garantie et les services divers. Par contre, à la Norbanque, ces revenus comprenaient essentiellement des honoraires relatifs à des autorisations de prêt. En outre, aucune des grandes banques n'a connu l'énorme augmentation des revenus autres que d'intérêts qu'a connue la Norbanque de 1983 à 1984.

Le maintien des honoraires à titre de source de revenu exige, bien entendu, une croissance continue des prêts, car sans nouvelles autorisations, ce revenu n'existe pas. La stratégie de croissance dynamique de la Norbanque dans une économie en récession donne à penser que certains prêts n'ont été faits que pour obtenir des honoraires d'emprunteurs qui ne pouvaient pas obtenir de prêts ailleurs. Par exemple, une transaction

consistait en un prêt à deux emprunteurs pour l'achat d'un terrain en vue de la construction d'un hôtel à Hawaï. Un des deux emprunteurs était propriétaire à Hawaï et l'autre détenait une pharmacie. Ce dernier a reçu 1,15 million de dollars. Le premier a obtenu un prêt de 3,528 millions de dollars exigible au moment de la vente du terrain, contre la garantie du terrain. D'autres petites parties du prêt ont été garanties par d'autres biens immobiliers, pour financement global de 5,59 millions de dollars. La banque a perçu des honoraires de 650 000 $. La direction a indiqué que les honoraires importants étaient justifiés parce que la transaction était difficile à structurer et qu'il existait des contraintes de temps. Selon une autre optique, la banque a simplement refinancé le bien-fonds. L'emprunteur était incapable d'obtenir du financement ailleurs. Ce prêt a occasionné un départ au sein de la banque. M. MacLeod, qui était alors vice-président responsable du crédit par intérim, s'opposait au prêt. M. Fortier était en faveur. M. Neapole a tranché la question parce qu'il a mis son « chapeau d'homme d'affaires » plutôt que son « chapeau de banquier » pour ainsi approuver le prêt. M. MacLeod a indiqué dans son témoignage que la seule raison de la transaction était la perception d'honoraires.

La direction de la Norbanque a admis que si elle ne pouvait pas faire un bénéfice supérieur à la moyenne sur une transaction, elle n'était pas intéressée. M. Neapole a déclaré : « Nous ne sommes pas une banque à rabais ». La directeur a justifié ces honoraires de banque d'investissement en mentionnant certaines transactions extraordinaires. En termes simples, la banque pouvait favoriser une transaction en utilisant ses compétences internes ou en menant des négociations. Par la suite, les honoraires étaient décrits comme des honoraires de « banque d'investissement » et étaient considérés comme revenu et comptabilisés immédiatement, plutôt que d'être amortis.

Une source fascinante de revenus d'honoraires a été découverte par la banque à la fin de 1984. Le gouvernement de l'Alberta a rendu possible des prêts en vertu d'un programme selon lequel le gouvernement offrait un rabais de 30 pour 100 sur l'investissement répondant aux conditions du programme. Voici, de façon très simplifiée, cette procédure. La banque faisait un prêt à une entreprise qui investissait, par l'entremise de sociétés d'intervention, dans une *Small Business Equity Corporation* (*SBEC*). La province de l'Alberta, après avoir approuvé l'investissement, accordait à l'investisseur une subvention correspondant à 30 pour 100 de l'investissement. De façon générale, la Norbanque faisait un prêt de 5 millions de dollars qui rapportait une subvention de 1,5 million de dollars de la province, dont environ 700 000 $ étaient versés à la Norbanque à titre d'honoraires. Les

sommes d'argent avancées par la Norbanque, ou faisant l'objet d'un rabais du gouvernement, étaient utilisées pour acheter des dépôts à terme de la Norbanque. Ces dépôts étaient alors transportés en garantie à la banque à titre de dépôts de service de la dette pour couvrir les frais d'intérêt sur le prêt initial de 5 millions de dollars à la société emprunteuse. La banque a fait des prêts de ce type pour environ 42 millions de dollars et en a tiré des honoraires d'environ 5,5 millions de dollars. Tout indique que la banque a traité ces honoraires de façon appropriée.

Tant M. Morrison, le liquidateur, que M. Adamsons, un inspecteur du BIGB, s'inquiétaient des risques à long terme. Les fonds de la *SBEC* devaient être utilisés pour acquérir des participations minoritaires dans des PME de l'Alberta dans les deux années suivantes. La garantie consistait par conséquent en des participations minoritaires dans des PME et était considérée comme risquée et peu liquide. Il est remarquable que deux des neuf *SBEC* ainsi financées appartenaient à M. Wettstein.

En outre, la *SBEC* investissait chez un autre client de la Norbanque. Dès juillet 1985, cinq investissements proposés avaient été déterminés et devaient être faits avant le 30 septembre 1985. Sur ces cinq investissements, quatre devaient servir à remplacer la dette de clients existants de la banque.

La banque a aussi réussi à se payer des honoraires à elle-même. À la fin de 1984, il a été décidé de déménager dans de nouveaux locaux. Il s'agissait d'une bonne décision. Pour réaliser cette opération, la banque a fait un prêt d'environ 6,8 millions de dollars sur un bâtiment que devait acheter une Anstalt du Liechtenstein (dont le propriétaire était inconnu) et qui était garanti par une hypothèque de second rang. La première hypothèque était de 4,2 millions de dollars. Sur les 6,8 millions de dollars, 3,2 millions de dollars ont été payés à l'Anstalt, 1,6 million placés en fiducie pour le paiement des intérêts, 200 000 $ versés à l'agent immobilier et un million en honoraires d'engagement et d'encouragement des locataires ont été versés à la banque. La banque devait déménager dans l'édifice à titre de locataire et sa présence allait soutenir une évaluation assez élevée pour couvrir le risque total de 11 millions de dollars sur l'immeuble. Certains éléments laissent penser qu'en l'absence de la banque comme locataire, l'immeuble aurait été évalué à environ 7,2 millions de dollars. Dans ce cas, le risque du prêt ne serait pas justifié et la banque ne pourrait pas obtenir ses honoraires. Un autre emprunteur de la banque a fait une offre d'achat de l'immeuble pour 11 millions de dollars dans le cadre d'un prêt compliqué qui devait être fait à des taux extrêmement favorables. La banque a comptabilisé les honoraires d'encouragement des locataires. L'irrégularité de la

situation, si tant est qu'elle est irrégulière, est la même que celle des intérêts capitalisés.

Sur papier, la stratégie d'arrangement semblait justifiée. La tendance du revenu net et des recettes était favorable, ce qui pouvait faire croire à l'observateur non averti que la banque se tirait avec succès de la récession. Le tableau E – 5 illustre les recettes et le revenu net de la banque au cours des dernières années. De plus, l'augmentation des pertes sur prêts semblait enrayée. Le tableau E – 6 montre cette tendance ainsi que les provisions imputées aux revenus.

Tableau E – 5

Recettes et revenu net
(en millions de dollars)

Année	*Recettes*	*Revenu net*	*Revenu net en pourcentage des recettes*
1980	27,300	1,300	4,8
1981	68,700	400	6,4
1982	91,500	1,800	2,0
1983	77,000	2,900	3,8
1984	105,800	3,300	3,1
1985 (31 juillet)	102,700	2,100	2,0

En outre, les pertes sur prêts semblaient pouvoir être maîtrisées. Le tableau E – 6 illustre la tendance des pertes réelles sur prêts et les provisions pour pertes imputées à l'état des résultats.

Tableau E – 6

Pertes sur prêts
(en millions de dollars)

Année	*Pertes réelles sur prêts*	*Provisions pour pertes imputées à l'état des revenus*
1980	294	153
1981	1,720	1,258
1982	2,776	2,231
1983	4,491	3,292
1984	4,021	4,586
1985	N/A	4,841

La banque a connu une diminution assez sensible des prêts inexécutés de 1983 à 1984. Dans la rétrospective annuelle de 1984, la banque a fait état des chiffres suivants pour les prêts non productifs:

(en millions de dollars)

1980	5
1981	10,6
1982	44,7
1983	99
1984	75,2

Les chiffres de 1983 et 1984 comprennent les prêts de remplacement, qui comprennent eux-mêmes 43 millions de dollars et 25 millions de dollars de biens-fonds détenus par Epicon en 1983 et 1984 respectivement. Le chiffre de 1984 ne comprend pas 19 millions de dollars de prêts renégociés à taux réduit.

La banque fait état d'une nouvelle amélioration de la situation des prêts inexécutés en 1985. Au 30 juin 1985, la banque déclarait 48 millions de dollars de prêts inexécutés. Le 31 juillet 1985, le chiffre était tombé à 43 millions de dollars. Ces chiffres ne comprenaient pas les 54 millions de dollars de biens-fonds et de prêts cédés à Dexleigh, dont certains étaient non productifs et d'autres ne donnaient pas le rendement attendu. La cession de 54 millions de dollars à Dexleigh comprenait elle-même des actifs d'Epicon d'une valeur de 17 millions de dollars.

Nous décrirons plus loin la transaction avec Rondix. Si elle avait été conclue, elle aurait permis de retirer des livres de comptes de la banque une somme supplémentaire de 15,7 millions de dollars en actifs d'Epicon et en autres substituts de prêt, 27,3 millions de dollars de prêts non productifs et 57 millions de dollars de prêts courants qui risquaient fort de devenir non productifs. La banque a indiqué, dans ses états provisoires pour le troisième trimestre de 1985, que les prêts non productifs chuteraient après la vente à 6,7 millions de dollars. La banque a aussi décrit la transaction comme une vente de pratiquement tous ses prêts insatisfaisants à une société privée sans lien de dépendance.

3. L'inspection annuelle de 1984

À la réception des états du premier trimestre de 1984, un fonctionnaire du BIGB a remarqué que les dépenses de locaux d'environ

un million de dollars avaient virtuellement disparu. La banque avait reçu un versement d'encouragement pour avoir accepté de déménager dans un bâtiment à une date ultérieure (l'honoraire de la transaction avec Anstalt), montant qui était soustrait des dépenses courantes de loyer de la banque. Le fonctionnaire s'est demandé si cette pratique était régulière et, dans une note de service du 4 avril 1984, il écrit : « Il est évident que la banque a désespérément besoin de rentrées et qu'elle emploiera tout traitement comptable qui peut en faire état ».

Le BIGB a réalisé l'inspection annuelle de 1984 les 17 et 18 mai. La préoccupation de départ du BIGB était la suivante : «forte croissance de l'actif donnant lieu à des tirages additionnels sur les marges de crédit des grandes banques, suffisance du financement, coût des fonds, faible niveau des liquidités, qualité et concentration du portefeuille de prêts et qualité des gains». On trouve dans les notes d'après inspection du 22 juin un résumé des principales constatations de l'inspection :

> Le portefeuille de prêts de la banque n'est pas bien diversifié. La Colombie-Britannique et l'Alberta (dont les économies sont encore en récession) représentent 90 pour 100 de tous les prêts en cours. L'immobilier 32 pour 100 et l'énergie 10 pour 100.
>
> La banque est relativement bien administrée. La haute direction a été améliorée depuis la dernière inspection.
>
> L'équipe responsable des arrangements sur les prêts, notamment l'équipe de cadres supérieurs chargée de l'évaluation et du recouvrement, a confiance de pouvoir réduire les prêts inexécutés d'ici la fin de l'année.
>
> Bien que la banque ait amélioré ses sources de financement au cours de la dernière année, la forte croissance de l'actif continue de mettre des pressions sur la capacité de financement.
>
> La banque essaie de faire face à l'insuffisance de financement en développant les dépôts de consommateurs et examine des possibilités de financement à l'étranger.
>
> La liquidité de l'actif continue d'être faible. La banque considère les marges de crédit des grandes banques comme sa principale source de liquidités.

Les prêts non productifs atteignaient 109,7 millions de dollars, soit 15 pour 100 du portefeuille des prêts en cours au 29 février 1984. Une entrevue avec la direction du crédit a permis d'observer que « de bonnes réductions dans les prêts inexécutés sont prévues au cours de la prochaine année, mais un noyau de 48 millions de dollars persistera encore un certain temps ». Les pertes réelles sur prêts pour l'exercice 1983 ont été de 4,5 millions de dollars, contre 2,8 millions en 1982 et une somme estimée à 4,0 millions en 1984. Dans l'ensemble, le BIGB a donné à la Norbanque la cote « marginalement satisfaisant », soit une

cote de 3 sur une échelle de 1 (médiocre) à 5 (excellent). Le BIGB a conclu que la direction semblait tout faire pour renforcer la situation financière de la banque. Toutefois, compte tenu du nombre de prêts non productifs et de la concentration des actifs en Colombie-Britannique et en Alberta, le BIGB a décrit la tâche comme « formidable ».

L'inspecteur général a déclaré que, dans ses discussions avec les dirigeants de la Norbanque, notamment MM. Fortier et Neapole, il a eu « une perception relativement optimiste de la banque ». Il a été impressionné par l'équipe d'arrangement des prêts et s'est dit d'avis que le travail de la direction à l'égard des difficultés de crédit était appuyé par les vérificateurs extérieurs. Bien que cela ne soit pas mentionné dans les notes d'après inspection de 1984, l'inspecteur général a indiqué qu'il était au courant du fait que la rentabilité de la banque s'était améliorée, mais que cette amélioration était attribuable en partie à l'utilisation de la notion de valeurs futures.

Le 25 mai 1984, l'inspecteur général a donné au ministre des Finances une mise à jour sur les pratiques bancaires dans laquelle il relève le progrès régulier de la Norbanque par rapport à ses pertes de 1983 et se dit convaincu que la banque est en bon état. Le 24 septembre 1984, suite au changement de gouvernement, l'inspecteur général a fait rapport au nouveau ministre des Finances sur l'inspection de la Norbanque. Il note dans le rapport qu'au cours de la dernière année, la rentabilité de la banque avait été faible à cause de la réduction des marges d'intérêt attribuable à une forte proportion de prêts non productifs et par une augmentation des provisions pour pertes sur prêts. Il ajoute, cependant, que le rendement de la banque s'est amélioré, ainsi que sa rentabilité, et elle fait des progrès dans l'élargissement de ses sources de financement. L'actif connaît une croissance assez constante et les prêts non productifs diminuent donc d'autant. La direction devra concentrer ses efforts pour redonner un niveau satisfaisant de rentabilité à la banque. L'inspecteur général conclut en affirmant qu'à son avis, la banque est en bon état financier, mais elle devra continuer de faire l'objet d'une surveillance étroite, à court et à moyen terme.

La lettre accompagnant le rapport ne révèle pas au Ministre que la Norbanque avait reçu la cote « marginalement satisfaisant » à la clôture de l'inspection annuelle de 1984. Une note d'accompagnement au nouveau ministre indique que le BIGB ne communique des constatations particulières de l'examen que dans les cas où les banques ont des problèmes et ont besoin d'une attention particulière. L'inspecteur général a expliqué à la Commission qu'il avait discuté de la condition de certaines banques, notamment de la Norbanque, avec le Ministre au

moment du changement de gouvernement et a déclaré : « En elle-même, cette lettre distincte dénote une préoccupation et un effort particuliers ».

D. La situation de la Norbanque à la fin de l'exercice de 1984

Une série d'événements survenus vers la fin de l'exercice de 1984 a révélé que la situation financière de la Norbanque semblait difficile à rétablir et son avenir incertain, ce qui préoccupait certains observateurs externes. Un examen des méthodes administratives effectué en novembre 1984 a révélé plusieurs lacunes dans les opérations de la Norbanque. Les vérificateurs de la banque ont insisté en particulier sur la comptabilisation des revenus d'intérêts et du revenu tirés d'honoraires pour services bancaires, qui a donné lieu à certains ajustements. La Norbanque s'est renseignée auprès du BIGB au sujet de la radiation des prêts, et les préoccupations au sujet du financement ont atteint un point culminant.

1. Rapport Hay

En dépit de nombreux changements dans les effectifs, l'administration de la Norbanque demeurait une source d'inquiétude. En novembre 1984, M. Fortier a demandé au cabinet d'experts-conseils *Hay Management Consultants* d'examiner honnêtement les méthodes administratives de la Norbanque. La direction de la Norbanque a incité les experts-conseils à ne pas ménager leurs critiques. Les principales conclusions de l'examen sont contenues dans un rapport présenté à la direction de la Norbanque en décembre 1984.

D'après le rapport, la Norbanque ne s'était pas fixé l'objectif qu'il lui fallait pour maintenir les niveaux peu communs de productivité et de croissance enregistrés ces dernières années. La direction de la Norbanque a attribué cette remarque au fait que ses activités récentes avaient été axées sur la survie. À ce sujet, les directeurs ont affirmé qu'ils devaient constamment adapter leur plan d'exploitation en fonction de facteurs externes, ce qui pouvait facilement inciter le personnel subalterne à croire qu'il y avait confusion.

Dans leur rapport, les experts-conseils ont aussi conclu que l'harmonie était perturbée à cause du manque de compréhension et de respect entre le personnel des différents services chargés des comptes commerciaux, des finances, des dépôts des consommateurs et de l'administration. M. Fortier a conclu qu'il s'agissait d'un problème courant dans les établissements bancaires où il avait toujours été

présumé que « le vrai banquier est celui qui négocie une affaire ou consent un prêt ».

D'après les résultats de l'examen de l'administration, les systèmes internes de la Norbanque étaient complètement bouleversés. Son service de traitement des données a été jugé inefficace et inefficient. Les experts-conseils n'ont trouvé aucun plan de gestion à long terme des systèmes et ont affirmé que le désordre existant entravait les activités de la Norbanque et sa croissance. Les directeurs de la Norbanque ont reconnu l'existence de ce problème et l'ont attribué à l'expansion rapide des services aux consommateurs. Ils ont précisé que des mesures avaient été prises pour corriger la situation.

La dernière conclusion importante des experts-conseils était que la gestion financière de la Norbanque était totalement désorganisée.

> Les problèmes liés aux systèmes et les exigences en matière de comptabilité sont tels que la gestion financière est presque inexistante[...] Les succursales et les services reçoivent des états financiers qui sont fréquemment incompréhensibles ou inexacts. Les réponses aux demandes touchant les dépenses semblent sans effet. Les méthodes de gestion de l'actif et du passif et les PCGR sont rudimentaires. L'information sur les marchés monétaires est compliquée et n'arrive pas en temps opportun. L'information sur les concurrents est superficielle. (traduction)

Les directeurs ont aussi reconnu ces lacunes des systèmes d'information de gestion et ont immédiatement pris des dispositions pour les combler.

2. Vérification

Le cabinet Thorne Riddell a été le principal vérificateur pour l'exercice 1984. Au cours des mois d'octobre et de novembre 1984, les associés de Calgary du cabinet Clarkson Gordon, le second cabinet de vérificateurs retenu par la Norbanque à l'époque, ont soulevé certaines questions au sujet de la vérification. Ces questions portaient sur la comptabilisation des revenus tirés d'honoraires et des intérêts courus et étaient adressées à M. James Peers, associé au cabinet situé à Toronto et spécialiste du secteur bancaire. M. Peers s'inquiétait du fait que les activités de la Norbanque se déroulaient dans une conjoncture économique très instable et qu'elle éprouvait des difficultés liées à ses prêts dans les secteurs de l'immobilier de même que du pétrole et du gaz. Bref, M. Peers et ses collègues estimaient que la banque se trouvait dans une situation très précaire. Il a été décidé que M. Peers se rendrait à Calgary, ce qu'il a fait la dernière semaine de novembre, pour obtenir plus de renseignements et évaluer la situation. M. Peers, en son absence,

a été remplacé par M. Michael MacKenzie, un autre associé de Toronto qui s'occupait de la vérification de banques. Pour le moment, il suffit de noter que le résultat a été perçu comme une vérification rigoureuse des revenus de la banque au titre des honoraires et des intérêts. L'inspecteur général des banques a été tenu au courant et, comme nous le verrons, ses impressions de l'événement ont influé sur ses actions en 1985.

L'incident aurait-il influé sur la nomination des vérificateurs pour l'exercice financier de 1985? L'autorité exercée par la Norbanque sur les vérificateurs et les inspecteurs en chef est décrite dans le chapitre 5 du Rapport.

3. Proposition de réduction de la valeur des prêts

Le 15 novembre 1984, MM. Neapole et Fortier et d'autres directeurs de la Norbanque ont rendu visite au BIGB pour proposer un programme de restructuration du capital et de réduction de la valeur des prêts, semblable à celui qui avait récemment été élaboré pour une autre banque. En particulier, la Norbanque cherchait à déterminer si le BIGB accepterait de réduire de 50 millions de dollars la valeur des prêts (au cours de 1984, le BIGB avait été informé que la banque supporterait durant longtemps des prêts vraiment non productifs d'une valeur de 48 millions de dollars) et d'autoriser une nouvelle injection de capital. Les directeurs de la Norbanque craignaient que les plus petites banques soient défavorisées par le fait qu'un programme semblable avait été mis au point pour une autre banque et lui avait été très utile, et ils voulaient savoir si l'inspecteur général avait changé d'avis au sujet des arrangements à long terme après avoir approuvé l'autre programme. Au cours de leurs témoignages devant la commission, les directeurs ont nié que leur réunion avec l'inspecteur général des banques avait pour objet d'obtenir une réduction de 50 millions de dollars. Ils ont affirmé que la réunion avait plutôt pour objet principal de connaître les vues de l'inspecteur général au sujet des arrangements à long terme et de déterminer si ses vues avaient changé. Tout montant mentionné dans le contexte d'une réduction de la valeur des prêts ne devait servir que d'exemple et la Norbanque avait préparé un modèle informatisé pour expliquer l'effet d'une réduction hypothétique sur les activités de la banque. Au cours de la réunion, M. Kennett a demandé aux directeurs s'ils lui révélaient un important manque à gagner dans leur portefeuille, à quoi les directeurs ont répondu qu'il s'agissait d'une hypothèse. Le compte rendu du BIGB tend à confirmer qu'il s'agissait d'une réunion d'information. La discussion a porté sur des sujets très variés et la question de la réduction de la valeur des prêts n'a pas reçu une attention particulière.

E. La stratégie de croissance et le financement de la Norbanque pour l'année 1985

1. Le BIGB et la stratégie de croissance

Le 4 décembre 1984, l'inspecteur général des banques a transmis au président de la Norbanque, dans une lettre, ses observations sur la stratégie de croissance pour 1985 que la banque avait envoyée au BIGB. Le plan de 1985 prévoyait un accroissement de 53,9 pour 100 de l'actif dont la croissance avait été de 43,2 pour 100 en 1984. L'inspecteur général estimait que la Norbanque aurait de la difficulté à maintenir ce rythme de croissance à cause de ses problèmes de financement. Il a conclu que la Norbanque devrait freiner la croissance de son actif jusqu'à ce qu'elle ne dépende plus des crédits spéciaux fournis par les cinq grandes banques ou la Banque du Canada. Dans une autre lettre datée du 29 janvier 1985, l'inspecteur général des banques demanda à M. Neapole de mettre le conseil d'administration au courant des préoccupations du BIGB. L'inspecteur général a également proposé la tenue d'une réunion ayant pour objet d'obtenir que la Norbanque s'engage à limiter sa croissance jusqu'à ce que sa capacité de financement et ses liquidités s'améliorent et atteignent des niveaux correspondant à son actif.

Le 5 février 1985, en réponse aux préoccupations du BIGB, M. Neapole a écrit ceci :

> Je suis tout disposé à vous rencontrer avec votre personnel, à une date quelconque, pour examiner la situation actuelle de la banque et les plans à court terme, mais je m'opposerais fortement à prendre des engagements pour limiter la croissance et m'en tiendrais seulement aux garanties fournies dans notre mémoire aux cinq grandes banques, à la Banque du Canada et à M. Grant. Puisque nous avons préparé un prospectus et que nous nous apprêtons à demander une cote de crédit, il va sans dire, à mon avis, que toute contrainte officielle imposée aux activités de la banque irait à contrefin et risquerait de contrecarrer tous les efforts déployés au cours des 18 derniers mois pour améliorer la situation. (traduction)

Le 18 février 1985, l'inspecteur général des banques a écrit à nouveau à M. Neapole pour l'informer qu'il communiquerait avec lui sous peu pour fixer la date d'une réunion ayant pour objet de discuter des objectifs prioritaires de croissance et du niveau des liquidités. Le 13 mai 1985, l'inspecteur général adjoint a lui aussi écrit à M. Neapole pour lui signaler les préoccupations du BIGB au sujet de la croissance rapide de l'actif de la Norbanque au cours des cinq premiers mois de l'exercice 1985. Le BIGB était « alarmé » par le rythme de croissance et

M. Neapole a été informé que cette question serait examinée à fond lors de la prochaine inspection de la Norbanque. L'inspecteur général a déclaré que le BIGB avait eu beaucoup de difficulté, à l'époque, à convaincre la direction de la Norbanque à suivre ses conseils.

> La situation était très différente et très difficile. En fait, nous avions beaucoup de difficulté à les contraindre de suivre nos conseils. (traduction)

La question semble avoir été réglée le 17 mai 1985 lorsque M. Macpherson a téléphoné à M. Willson, président du conseil pour lui faire part des préoccupations croissantes du BIGB au sujet du rythme beaucoup trop rapide auquel continuait de croître l'actif de la banque. M. Willson a répondu à M. Macpherson qu'il partageait son avis au sujet de la croissance et du financement, que M. Fortier avait imposé des restrictions aux activités de prêt et que le comité exécutif du conseil avait approuvé les restrictions.

2. Émission de titres

En 1985, la Norbanque a décidé d'émettre deux types de titres, soit des obligations et des actions privilégiées devant lui procurer au total 35 millions de dollars. Dans les deux cas, le souscripteur a été la firme Wood Gundy.

Les préparatifs de l'émission ont commencé en janvier 1985. Au cours d'une réunion précédant celle de l'examen diligent et tenue en janvier 1985 entre la direction de la banque et les souscripteurs, ces derniers ont exprimé leur inquiétude au sujet des liquidités de la banque et de la valeur des prêts non productifs. Les souscripteurs ont appris que la valeur de ces prêts était de 73 millions de dollars à cette époque, comparativement à 118 millions à la fin de l'année précédente. Les directeurs de la Norbanque ont expliqué les solutions proposées à cet égard, notamment la stratégie de croissance rapide, la création de l'ECSER et le recours à la société *Epicon Properties Inc.* Les souscripteurs ont été informés que les vérificateurs appuyaient les stratégies de la banque faisant appel à la société Epicon et que le traitement comptable des arrangements pris par Epicon n'avaient rien d'irrégulier. Les souscripteurs savaient également que la Norbanque jouait le rôle de banque d'investissement. En conséquence de la première réunion, les souscripteurs ont décidé de poursuivre l'affaire et de préparer un prospectus préliminaire.

Malgré l'inquiétude suscitée par le rythme de croissance de la Norbanque et, par conséquent, son aptitude à se financer, le BIGB

conservait, en février 1985, une attitude optimiste à l'égard de la banque. Cet optimisme se fondait en partie sur la « vérification rigide » de 1984 faite par les vérificateurs externes. En réponse aux demandes de la firme Wood Gundy, le BIGB a fourni une description favorable de la Norbanque et a informé la firme que les problèmes de liquidités étaient plutôt attribuables à l'évolution de la conjoncture qu'à des difficultés internes, que les prêts inexécutés avaient une valeur élevée mais que les perspectives étaient prometteuses, que la Norbanque tentait de régler ses problèmes d'actif avec imagination et dynamisme, que l'inspecteur général des banques approuvait les principes qui sous-tendent les activités d'Epicon et qu'il était satisfait des rapports de la Norbanque et de son respect des règlements. Il ressortait donc de ces observations que l'inspecteur général des banques connaissait et approuvait la stratégie de la Norbanque destinée à régler les problèmes de liquidités et de prêts, et la jugeait appropriée dans le circonstances.

L'inspecteur général des banques a déclaré que le BIGB se fondait encore sur les bons résultats de l'inspection effectuée au moi de mai précédent et de la visite de M. MacKenzie à la Norbanque. Il est intéressant de noter qu'à l'époque, l'inspecteur général n'était pas au courant que la banque finançait la totalité des actifs vendus par Epicon et assumait des montants supplémentaires au titre des intérêts. L'inspecteur général croyait que les ventes se faisaient suivant les pratiques normales du commerce. À un moment donné, l'inspecteur général a été informé par M. Willson que la société Epicon réalisait les prêts à leur valeur comptable. À son avis, la banque avait donc évidemment raison de céder les prêts à Epicon en fonction de cette valeur.

Les 20, 21 et 26 février 1985, d'autres réunions d'examen diligent ont été tenues entre les directeurs de la banque, les vérificateurs et les souscripteurs. Ces derniers ont été informés par les vérificateurs que les méthodes comptables utilisées par la Norbanque dans le cas des prêts non productifs étaient comparables à celles d'autres établissements bancaires. Les souscripteurs savaient toutefois que la stratégie commerciale de la Norbanque différait de celle des autres banques et que cette stratégie était axée sur les arrangements plutôt que sur la liquidation. Ils reconnaissaient que la petite taille de la Norbanque et sa souplesse comptaient parmi les facteurs qui lui permettaient d'avoir recours à une telle stratégie.

Les souscripteurs ont dit avoir conclu des discussions avec les vérificateurs que les résultats du premier trimestre de 1985 étaient exacts. Les vérificateurs ne sont pas d'accord. Ils soutiennent que les

souscripteurs ont été informés que les états financiers périodiques non vérifiés avaient seulement fait l'objet d'un examen limité et que, d'après les résultats de ces opérations, les vérificateurs n'avaient pas raison de croire que les états financiers consolidés périodiques n'avaient pas été dressés suivant les principes et procédés comptables énoncés dans la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire* et essentiellement conformes à ceux qui ont été observés pour l'établissement des états financiers consolidés et vérifiés. Les vérificateurs soutiennent en outre que les opérations qu'ils ont effectuées ne constituent pas une vérification et ne révéleraient pas nécessairement les redressements qu'il faudrait apporter aux états périodiques pour qu'ils correspondent bien à la situation financière de la banque et, à ce sujet, ils font référence à leur lettre d'accord présumé. Leurs affirmations semblent confirmées dans les faits et, de toute façon, il est peu probable que des experts-comptables fournissent des garanties autres que celles que justifient les procédés d'examen utilisés.

Le prospectus préliminaire a été déposé à la fin février 1985. Les souscripteurs ont continué de suivre avec diligence l'évolution de l'affaire, examiné divers prêts importants avec les directeurs de la banque et ordonné à leurs avocats d'analyser environ quarante dossiers de prêt de la banque. Ensuite est venue la propagande qui était essentiellement une campagne de commercialisation. Le vendredi 22 mars, les souscripteurs avaient trouvé un grand nombre d'intéressés à l'achat tant des actions privilégiées que des obligations. Toutefois, l'émission d'actions privilégiées a été interrompue le 25 mars lorsque le programme de soutien de la BCC a été rendu public, parce que les souscripteurs ont conclu que la vente d'actions privilégiées n'était plus possible. Le 19 avril ou vers cette date, les prospectus en question dans les deux cas étaient retirés. On entrevit alors la possibilité de vendre privément les obligations; une entente confidentielle en ce sens était signée le 22 avril 1985. En procédant de la sorte, la banque n'était donc pas tenue de satisfaire aux exigences du paragraphe 154(a) de la *Loi sur les banques* concernant le dépôt du prospectus ni à celles sur le même sujet contenues dans les diverses lois provinciales régissant les valeurs mobilières. Par conséquent, les réunions d'examen diligent se poursuivirent dans le but de conclure une vente privée des obligations.

Le 2 avril 1982, les souscripteurs ont communiqué avec le BIGB pour se renseigner en vue de déterminer l'effet possible de la situation de la BCC sur celle de la Norbanque. L'inspecteur général des banques a décrit aux souscripteurs les circonstances qui ont rendu nécessaire le sauvetage de la BCC, mais il a restreint sa description aux faits déjà rendus publics. Il a également assuré les souscripteurs qu'il ne prévoyait

pas de difficultés semblables dans le cas de la Norbanque. À ce stade, le BIGB acceptait encore les assurances que lui donnait la Norbanque au sujet des prêts dont se défaisait Epicon, et il croyait que les ventes se faisaient suivant les pratiques normales du commerce.

Le 1er avril 1985, les souscripteurs se sont réunis encore une fois avec les vérificateurs de la Norbanque qui leur ont dit que la stratégie de la banque était axée sur les arrangements et qu'elle avait connu un certain succès. Les vérificateurs étaient satisfaits des états financiers de la Norbanque à la fin de l'exercice 1984, notamment depuis la visite de M. MacKenzie de Toronto qui avait examiné certains aspects des revenus élevés provenant d'intérêts et d'honoraires. Le 29 mai 1985, les souscripteurs ont communiqué avec l'inspecteur général adjoint qui les a informés que la Norbanque avait certaines difficultés mais qu'il n'y avait pas lieu de craindre des problèmes cachés, étant donné la stratégie bien définie de la banque. Le BIGB était insatisfait de certains postes importants de l'état des revenus, notamment du fait que les revenus tirés d'honoraires dépassaient le revenu net d'intérêts à la fin du premier trimestre de 1985. Le BIGB s'interrogeait sur la qualité des revenus de la Norbanque mais elle disait avoir un plan pour régler ses problèmes et le BIGB acceptait de lui donner le temps de mettre ce plan en pratique. Pour ce qui est du bilan, la valeur des actifs fournis en garantie en Alberta semblait discutable et la comptabilisation des pertes sur prêts tendait à en sous-estimer la valeur, contrairement aux pratiques observées dans les autres banques, mais le BIGB acceptait le jugement de la Norbanque à ce stade. Les souscripteurs ont aussi déclaré que l'inspecteur général adjoint leur avait dit que rien ne lui laissait croire qu'il serait prudent d'abandonner l'affaire. L'inspecteur général adjoint a prétendu ne pas se souvenir exactement de ce qu'il avait dit.

M. Macpherson estime qu'il n'a pas fourni aux souscripteurs des renseignements beaucoup plus complets que ceux qu'ils auraient pu dégager de l'information déjà rendue publique, sauf lorsqu'il a ajouté que le BIGB accorderait à la Norbanque le temps nécessaire pour mener son plan à bonne fin. Les préoccupations du BIGB étaient bien connues mais leur conclusion, à savoir que la Norbanque aurait peut-être besoin d'aide pour survivre, ne l'était pas. L'inspecteur général adjoint a déclaré qu'il ne voulait pas fournir plus d'information que celle qui avait déjà été rendue publique, à cause des dispositions traitant du secret énoncées à l'article 251 de la *Loi sur les banques* remaniant la législation bancaire. Les souscripteurs avaient été informés, le 2 avril 1985, que la diffusion de renseignements par le BIGB était régie par la loi. Les souscripteurs ne se sont pas informés expressément auprès du BIGB de la solvabilité de la Norbanque. De plus, M. Macpherson n'a

jamais informé M. Wood Gundy que le BIGB avait coté la banque dans la catégorie «insatisfaisante» et qu'elle avait fait l'objet, l'année précédente, d'un rapport MARGUN.

Au cours des réunions d'examen diligent avec les directeurs de la Norbanque, les souscripteurs ont appris que ceux-ci étudiaient la possibilité de rembourser les avances des grandes banques en ayant recours à des emprunts de la Banque du Canada. Les souscripteurs savaient que la Norbanque s'attendait à avoir de la difficulté à renégocier des crédits auprès des grandes banques, parce que ces banques exigeraient aussi de faire leur propre examen diligent des états financiers de la Norbanque. Les souscripteurs savaient que la divulgation des avances de la Banque du Canada pourrait avoir des conséquences défavorables.

Bref, l'émission d'obligations fut arrêtée le 31 mai 1985 et, 16 millions de dollars furent «payés» par la banque, comme nous l'avons vu précédemment au chapitre 5. La banque elle-même avait effectivement financé l'achat de 7,5 millions de dollars d'obligations.

3. Financement de la Norbanque après la divulgation du programme de soutien de la BCC

Juste avant l'annonce du programme de soutien de la BCC, l'inspecteur général des banques a fourni au ministre des Finances, en réponse à sa demande, des renseignements sur la situation de la Norbanque. Dans sa note de service, l'inspecteur général des banques a affirmé que les vérificateurs avaient fait un examen rigoureux des comptes de la Norbanque, et surtout de la qualité des prêts, à la fin de l'exercice 1984. Il a décrit la stratégie mise au point par la Norbanque qui consistait à améliorer les revenus par l'accroissement de l'actif, afin de diminuer la part de l'actif total qu'occupaient les prêts non productifs, et à trouver des sources de revenu autres que les intérêts, par exemple, les honoraires perçus pour les services et pour les fonds engagés. L'inspecteur général a déclaré que la rentabilité de la Norbanque s'était améliorée, mais à un taux inférieur de moitié à celui de toutes les banques canadiennes. Il a signalé l'effet sur la Norbanque de la récession amorcée en 1981 et a expliqué les mesures prises par la banque pour régler ses difficultés. Il a affirmé que le BIGB entretenait des rapports constants avec la Norbanque et contrôlait ses opérations de financement plusieurs fois par semaine, et il a conclu « qu'aucun problème de liquidités n'avait été relevé récemment ».

Le 22 mars 1985, la Norbanque avait épuisé 10 millions de dollars des crédits renouvelables de 200 millions que lui consentaient les cinq principales banques, de même que la totalité des 25 millions de dollars avancés par la Banque du Canada.

La divulgation du programme de soutien de la BCC a occasionné de graves difficultés de financement pour la Norbanque. Les dépôts importants de courtiers de placement sont tombés de 291 millions de dollars le 22 mars 1985 à 121 millions le 29 avril 1985. Entre ces deux dates, les dépôts importants effectués par les déposants eux-mêmes avaient diminué d'environ 10 pour 100. Les dépôts des autres banques, excluant les crédits de soutien, étaient tombés de 146 millions de dollars le 22 mars 1985 à 84 millions le 29 avril 1985, et atteignaient entre 20 et 30 millions à la fin d'août. Le 18 avril, la Norbanque avait épuisé les crédits consentis par les grandes banques. Le 16 avril 1985, la Banque du Canada a décidé de consentir des avances dont le montant initial, 85 millions de dollars, s'est accru progressivement par la suite comme l'indique le tableau E – 7.

Tableau E – 7

Avances de la Banque du Canada à la Norbanque
Avril 1985 - août 1985
(en millions de dollars)

Le 30 avril	85
Le 31 mai	119
Le 30 juin	339
Le 31 juillet	378
Le 31 août	540

En dépit des effets de la situation de la BCC, les dépôts des consommateurs à la Norbanque ont continué de croître. En avril 1985, ils sont passés d'environ 35 millions de dollars à 372 millions. Le 9 juillet 1985, ils ont atteint environ 510 millions, après quoi le niveau de ces dépôts s'est stabilisé et a enfin diminué quelque peu (tableau E – 3). Les articles pessimistes sur la situation de la Norbanque publiés dans les journaux à compter de la mi-juillet ont fait diminuer davantage les dépôts de gros mais ont fait croître les dépôts des consommateurs.

En avril, M. Neapole a conclu que les problèmes de financement de la Norbanque seraient de longue durée. Les crédits de soutien ne seraient plus suffisants pour permettre à la Norbanque de ne pas recourir aux avances de la Banque du Canada et pour éviter les conséquences défavorables de la divulgation de ces avances. Puisque les crédits de soutien accordés par les grandes banques étaient assortis de taux d'intérêt plus élevés que ceux des avances de la Banque du Canada, la Norbanque a décidé d'y mettre fin.

Le 9 mai, les directeurs ont rendu visite à l'inspecteur général des banques pour l'informer qu'ils se proposaient de ne plus utiliser les crédits des grandes banques. L'inspecteur général des banques n'y a vu aucun inconvénient. Le même jour, les directeurs ont rencontré le gouverneur Bouey pour discuter de la mesure proposée. Le gouverneur a conclu qu'il serait préférable de supprimer graduellement les marges de crédit pour minimiser la publicité défavorable, et il a recommandé aux directeurs de la Norbanque d'examiner, avec M. Allan Taylor de la Banque royale, la possibilité de prolonger une part des crédits afin de faciliter la transition. M. Taylor a déclaré qu'il n'était pas question de prolonger les crédits au-delà de la date d'échéance.

Certaines grandes banques ont exigé le droit d'examiner les états financiers de la Norbanque avant de consentir à prolonger les crédits mais la Norbanque a refusé. Deux chefs de direction ont recommandé la prolongation des crédits pour ne pas miner la confiance du marché financier à condition, toutefois, que la Norbanque nantisse ses actifs à la fois à la Banque du Canada et aux principales banques. La Banque du Canada a affirmé que le rôle de prêteur de dernier recours lui revenait exclusivement et que, bien qu'elle accepte volontiers que d'autres banques fournissent une aide volontaire et sans condition (sans garantie ni examen), elle préférerait être l'unique prêteur de dernier recours si les circonstances se présentaient. Par conséquent, les crédits offerts par les grandes banques sont venus à échéance le 15 juin 1985.

C'est au cours de cette période que les directeurs de la Norbanque ont constaté le changement des règles et hypothèses qui avaient sous-tendu les opérations de la Norbanque durant les deux dernières années. M. Neapole a affirmé que le changement se manifestait par l'attitude des autres banquiers canadiens. M. Richard Thompson, président du conseil de la Banque Toronto-Dominion, a prononcé, devant un groupe de courtiers en placements, une allocution par la suite rendue publique dans laquelle il mettait en question le rôle des petites banques régionales et insinuait que la BCC n'aurait pas dû être sauvée. En outre, les directeurs de la Norbanque croyaient savoir que le chef de direction

d'une autre banque avait affirmé, au cours d'au moins trois réunions, que la faillite de la Norbanque était inévitable. Enfin, comme nous l'avons signalé plus haut, quelques-unes des cinq grandes banques avaient offert de prolonger les crédits de la Norbanque à condition de pouvoir examiner ses états financiers ou de participer à l'inspection annuelle du BIGB. En dernière analyse, il n'y a pas eu seulement expiration des crédits de soutien. Les marges de crédits « normales » que les cinq grandes banques consentaient à d'autres banques ont aussi cessé, dans le cas de la Norbanque, le 28 mai 1985.

F. Inspection et surveillance suivie

1. Inspection annuelle de 1985

La direction a témoigné qu'au cours de la semaine du 8 avril 1985, la banque a pressenti ses principaux vérificateurs et le BIGB qui lui ont donné l'assurance que «l'hypothèse de base de l'évaluation à long terme selon un contexte de pleine exploitation se vérifiait dans les stratégies d'arrangement et continuerait d'être acceptable». L'inspecteur général ne se souvient pas d'avoir fait une telle promesse à la banque et a déclaré, devant la commission d'enquête, n'avoir jamais été en faveur de «l'évaluation à long terme», même si, a-t-il dit, le BIGB a toujours évalué les éléments d'actif selon un contexte de pleine exploitation. La direction voulait aussi être assurée que la banque pourrait poursuivre ses stratégies et ses efforts à l'intérieur d'un cadre «permanent (stable)» et l'inspecteur général convient qu'en avril, il aurait été raisonnable de le lui garantir.

Le 8 mai 1985, le BIGB informait la banque de son intention de faire durer quatre jours son inspection de 1985; les deux premiers jours seraient consacrés à une analyse complète des principaux prêts de la banque par des inspecteurs du BIGB et par des personnes déléguées par deux grandes banques. Ces deux personnes, MM. Bruce Cockburn et J.R. Johnston, étaient les représentants spéciaux nommés en vertu de l'Entente de participation conclu avec la Banque commerciale du Canada.

La Norbanque s'est opposée à cet arrangement le décrivant comme « une entorse grave à la procédure de réglementation ». La Norbanque ne permettait pas à ses concurrents d'avoir accès aux dossiers confiden-

tiels de ses clients et refusait l'accès à ses dossiers sans la garantie que l'inspection se déroulerait selon les normes traditionnelles. La Norbanque voulait qu'il soit entendu que la banque était vue comme une entreprise permanente véritable, à qui on devait permettre de régler elle-même ses problèmes de prêt, que les résultats de l'inspection devaient rester confidentiels, comme c'était la coutume, et que, délégué ou non, aucun inspecteur ne devait être un employé d'une banque concurrente. De l'avis de la direction, toute entorse à la procédure normale de réglementation serait un signe évident pour la bourse et les déposants que la Norbanque connaissait des difficultés.

L'inspecteur général a déclaré que la loi permet au BIGB de faire ses inspections comme bon lui semble, mais, pour une raison quelconque, les personnes déléguées par deux grandes banques n'ont pas pris part à l'inspection de la Norbanque. Le directeur de la Division des inspections du BIGB s'est dit en faveur d'une inspection plus poussée étant donné que le BIGB venait d'être associé à la Banque commerciale du Canada et avait appris que les critères utilisés par cette banque pour évaluer les garanties personnelles n'étaient pas réalistes. Il a donc été jugé souhaitable que des banquiers d'expérience analysent le portefeuille de prêts de la Norbanque. Si ces banquiers exprimaient des réserves sur le portefeuille de prêts, le BIGB se proposait d'effectuer une inspection en détail des dossiers de crédit de la Norbanque.

Au moment même où elle s'opposait à une inspection par des représentants d'autres banques, la Norbanque a remis au BIGB un document où elle lui faisait part des antécédents de la banque, de sa stratégie d'arrangement et de son inquiétude concernant une modification pressentie de la procédure de réglementation. L'inspecteur général ne se souvient pas d'avoir lu ce document, mais suppose qu'il en a pris connaissance. La direction a déclaré avoir remis en main propre ce document à l'inspecteur général sous la forme d'une annexe à une lettre datée du 13 mai 1985. Dans son témoignage, la direction a dit que l'inspecteur général a lu le document, mais qu'il n'a fait aucun commentaire à son sujet.

L'inspection annuelle a eu lieu du 21 au 24 mai 1985. Avant de l'effectuer, le BIGB était préoccupé par les facteurs suivants :

1. La croissance de l'actif était financée par des avances de la Banque du Canada.
2. La marge nette d'intérêt de la banque avait diminué.
3. Au cours de l'exercice 1984, les «revenus autres que d'intérêts» avaient augmenté de 400 pour 100 de sorte qu'ils étaient devenus la principale source de revenus de la banque.

4. Il est devenu nécessaire de comptabiliser les pertes en temps opportun.

5. Nous doutons que la banque puisse accroître, d'ici 1986, ses réserves générales pour tenir compte des prêts consentis à des États étrangers.

6. La banque déclarait des intérêts capitalisés de 2,4 millions de dollars.

Après l'inspection, la préoccupation suivante était formulée :

Notre visite a accentué nos préoccupations et, à notre avis, il faudra venir en aide à la banque pour qu'elle survive. (traduction)

Le BIGB a jugé « non satisfaisante » la performance de la banque. Le rapport disait qu'une politique de croissance rapide avait été adoptée pour atténuer les effets des prêts non productifs, que la banque avait adopté une stratégie d'arrangement pour régler le problème des prêts en difficulté sans comptabiliser les pertes inévitables, qu'à la suite de l'adoption de sa stratégie d'arrangement, la banque comptabilisait et capitalisait des intérêts impayés et que, si les honoraires n'avaient pas été comptabilisés revenus, la banque n'aurait pas pu déclarer de profits. Le BIGB s'inquiétait de l'importance accordée par la banque à la valeur de placement de ses garanties pour justifier l'absence de provisions particulières pour pertes. « Bon nombre des prêts ne sont productifs que parce que la banque les déclare tels; les intérêts impayés sont capitalisés et comptabilisés revenus ». Depuis le deuxième semestre de l'exercice 1983, les marges d'intérêt étaient à la baisse à cause du nombre grandissant de prêts non productifs et du coût plus élevé des fonds. La qualité des recettes était jugée très mauvaise à cause de la pratique de la capitalisation et de la comptabilisation des intérêts, l'insuffisance des provisions et de la grande importance accordée aux revenus d'honoraires. Depuis la crise de la Banque commerciale du Canada, le BIGB considérait que les liquidités étaient « inexistantes ».

2. Évolution des mentalités

Comme l'inspecteur général adjoint l'a expliqué à la commission d'enquête, « à mesure que l'affaire de la Banque commerciale du Canada se précisait et qu'il est apparu que la valeur attribuée aux biens détenus en garantie par la Banque commerciale du Canada ne différait peut-être pas totalement des pratiques de la Norbanque, le BIGB a remis en question les valeurs attribuées par la Norbanque aux prêts consentis pour justifier la comptabilisation des intérêts ».

Le 18 juin 1985, un agent du BIGB, M. A.F. d'Entremont, après avoir étudié les résultats de l'inspection annuelle, proposait d'accorder une aide quelconque à la Norbanque pour l'aider à survivre.

> Le problème le plus important à long terme, c'est la qualité des éléments d'actif. Le 31 octobre 1983, les prêts non productifs représentaient 15,8 pour 100 du portefeuille; ce pourcentage avait été ramené à 7,6 pour 100 le 31 octobre 1984 et à 5,2 pour 100 le 30 avril 1985. Toutefois, cette amélioration statistique découlait en grande partie d'une croissance du portefeuille. (traduction)

À cause du succès qu'avait semblé connaître à ce moment la stratégie d'arrangement et parce que la banque enregistrait des profits, M. d'Entremont proposait de venir en aide à la banque en lui accordant une subvention qui lui permettrait de diversifier ses sources de financement. Il était d'avis que, l'aide pourrait lui être offerte par la Société d'assurance-dépôts du Canada sous la forme d'un dépôt de dollars ne portant pas intérêt. Une telle subvention permettrait à la Norbanque d'accroître certaines de ses provisions et de développer le réseau de ses succursales pour augmenter les dépôts de consommateurs. Il a de plus été recommandé de plafonner à 1,5 milliard de dollars la croissance des actifs de la banque. Malheureusement pour la Norbanque, cette proposition est demeurée lettre morte. Il a plutôt été décidé de raccourcir, au cours du mois suivant, la période d'application de la stratégie d'arrangement de la Norbanque.

Les personnes qui ont participé à l'enquête accordaient beaucoup d'importance aux échanges entre la Norbanque et le BIGB concernant la stratégie d'arrangement de la banque et aux indices d'approbation, par les organismes de réglementation, de la façon dont la banque concevait ses difficultés. La direction a déclaré que sa stratégie d'arrangement des prêts en difficulté avait été divulguée au BIGB et que le BIGB appuyait cette stratégie. Pendant au moins deux ans, le BIGB s'est inquiété de la politique de croissance de la banque, de son manque de prudence en matière de provisions et de sa façon de comptabiliser les intérêts. À tout prendre, le BIGB voulait que les vérificateurs de la banque l'assurent que ces pratiques étaient acceptables. Le BIGB a de plus pris connaissance de renseignements précis sur certaines transactions où était divulguée ou illustrée clairement la stratégie d'arrangement. Par exemple, vers la fin de 1983, le BIGB était informé que le concept de la « valeur de placement » était utilisé par Epicon pendant des périodes variant entre un et trois ans et a été mis au courant de tous les détails du fonctionnement de cette société. Au cours de son témoignage, l'inspecteur général a parlé des problèmes que le BIGB avait éprouvés à cause des valeurs de transfert à Epicon; une enquête minutieuse devait suivre. Bien qu'au cours de son témoignage, l'inspecteur général ait déclaré avoir cru que les actifs étaient vendus par Epicon à des conditions commerciales normales, le BIGB a été informé, au début de 1984, qu'un échange important de biens, associé à

de gros prêts bancaires, avait eu lieu avec une société de fiducie et, vers la fin de 1984, le BIGB apprenait qu'environ 25 pour 100 des dispositions s'étaient effectuées par voie d'échange et que « les ventes en bonne et due forme correspondaient à environ 25 pour 100 du portefeuille ». Cette information qui est contenue dans le chapitre 5 du présent Rapport n'a pas incité le BIGB à poursuivre davantage l'examen des opérations d'Epicon.

Dès octobre 1983, le BIGB s'est rendu compte que la banque n'était pas un établissement financier viable parce que, par rapport à des actifs de 690 millions de dollars, ses prêts non productifs atteignaient la valeur de 100 millions de dollars. À l'époque, le BIGB savait que la stratégie de la banque visait la réorganisation de ses prêts non productifs pour établir une nouvelle classification des prêts, ainsi que la dilution des prêts en souffrance par rapport à l'ensemble du portefeuille en augmentant considérablement les prêts en cours. Dès octobre 1983, le BIGB s'est rendu compte que ces pratiques posaient des difficultés. De l'avis de M. Courtright, il se pouvait que ces pratiques soient appliquées plus longtemps que prévu, nécessitent des provisions plus importantes que celles qui avaient été établies et soient difficiles à réaliser en période de récession. À la suite de la dernière entrevue de l'inspection en 1984, le BIGB a donné son aval à la nouvelle équipe d'arrangement (ECSER) tout en mettant la banque en garde contre une croissance rapide de l'actif et en manifestant des inquiétudes au sujet de la qualité de cet actif, le coût des fonds et la confiance dont jouissait la banque. Par la suite, les témoignages montrent que le BIGB a fait part à la banque de ses inquiétudes au sujet du taux de croissance et qu'il lui a demandé de s'engager à le restreindre. Au moment de l'inspection de 1984, le BIGB avait été mis au courant de la stratégie adoptée par la banque. Toutefois, aucun document du BIGB ne montre que ce dernier saisissait toute la portée des pratiques de la banque en matière de comptabilisation des revenus et d'établissement de provisions, exception faite des documents où il fait part de ses inquiétudes au sujet de la comptabilisation et de la capitalisation des intérêts. L'inspecteur général a dit à la commission que la comptabilisation des revenus et les provisions avaient toujours inquiété le BIGB. Cependant, le Bureau n'a jamais exigé que la banque lui remette des comptes rendus complets et précis pour déterminer les répercussions des diverses stratégies.

Avant mai 1985, le BIGB ne recevait que des renseignements fragmentaires sur la stratégie de la banque. Malgré tout, il se disait disposé à accepter cette stratégie pour l'aider à survivre à la récession, tout en continuant d'être préoccupé par la politique de croissance de la banque. Avant mai 1985, le BIGB n'avait jamais vraiment déclaré à la

banque qu'il pourrait ne plus être disposé à appuyer sa stratégie. Personne ne semble s'être soucié de la période d'application de la stratégie de la banque, peut-être parce que nombre d'observateurs croyaient que la récession serait de courte durée dans l'Ouest.

Au cours de l'inspection de mai 1985, la stratégie a été analysée en détail; c'est alors que le BIGB a informé la direction que le portefeuille de prêts justifiait mal la politique de comptabilisation des intérêts et que la banque pourrait éprouver des difficultés à continuer d'attirer et de garder les dépôts de consommateurs au taux d'intérêt qu'elle devait offrir. En outre, le BIGB remettait sérieusement en question la capacité de la Norbanque de toucher des revenus d'honoraires sans accroissement de ses prêts. Bref, le BIGB concluait que la banque pourrait manquer de temps.

Cette évolution de l'attitude du BIGB à l'endroit de la stratégie de la Norbanque ressort d'une réunion tenue le 9 juillet 1985 au cours de laquelle l'inspecteur général a abordé la question des valeurs réelles avec les vérificateurs et a donné à entendre que la banque pourrait manquer de temps. La récession avait duré beaucoup plus longtemps que prévu dans l'Ouest et aucune raison ne justifiait de reporter à nouveau, d'un à trois ans, l'intervention qui s'imposait. Le temps était venu de commencer à comptabiliser les prêts à la valeur du marché. M. Kennett utilisa l'expression «*colmater la brèche*» au cours de son témoignage devant la Commission.

G. Recherche d'une solution

1. Réorganisation

Comme nous l'avons déjà dit, M. Neapole était d'avis, à la mi-avril, qu'un problème de liquidités à long terme se posait à la Norbanque. La direction a continué d'axer ses efforts sur les dépôts de consommateurs et, le 10 juillet 1985, a rencontré la Banque du Canada pour analyser comment la Norbanque devrait réagir aux effets, sur son financement, du sauvetage de la Banque commerciale du Canada. La banque a présenté des projections, jusqu'à la fin de l'exercice 1986, des avances de la Banque du Canada, des dépôts, des prêts et des revenus. La Banque du Canada a refusé que la Norbanque se serve d'avances de liquidité pour financer de nouveaux prêts et a de nouveau exigé que la Norbanque l'assure qu'elle n'en ferait rien. Sur la foi de cette promesse, la Banque du Canada a accepté les projections de la Norbanque sur l'accroissement de ses prêts jusqu'à la fin d'octobre 1985.

La Norbanque, qui avait projeté que les avances de la Banque du Canada diminueraient à 289 millions de dollars à la fin de juillet et à 188 millions de dollars le 31 octobre, a été confrontée à un réveil brutal : à compter du 10 juillet 1985, les spéculations de certains journalistes ont donné lieu à des demandes générales de remboursement immédiat. M. Neapole a demandé de rencontrer la ministre d'État aux Finances. Il fallait trouver une solution à la perte de confiance des déposants.

Témoignant devant la commission, la direction a dit qu'à cause du sauvetage de la Banque commerciale du Canada, la Norbanque perdait la confiance du public; cette démobilisation se traduisait par une perte de dépôts et par une baisse du cours des actions. Pour rétablir la confiance du marché, il fallait avant tout régler le problème des liquidités tout en éliminant la perception que le marché avait de la qualité des actifs de la banque, notamment des prêts en cours. Tout en refusant d'admettre que la qualité des actifs de la Norbanque posait vraiment un problème, la direction reconnaissait que, dans le secteur bancaire, les perceptions peuvent devenir des réalités. La direction a donc conçu un projet dans le but de répondre aux attentes du marché, qui venait de voir la Banque commerciale du Canada et une autre banque subir une décote importante de leurs actifs. Le 20 juillet, MM. Neapole et Fortier présentaient un projet de réorganisation importante à des agents du BIGB, de la Banque du Canada et du ministère des Finances. Voici les grandes lignes du projet qui comprenait une infusion de capital, une vente d'actifs et la participation de certains gouvernements :

1. l'émission au secteur privé d'actions ordinaires pour une valeur de 50 millions de dollars;

2. l'émission d'actions privilégiées d'une valeur de 50 millions de dollars garanties par le gouvernement de l'Alberta;

3. le placement, pour une période de cinq ans, d'un dépôt de 20 millions de dollars du gouvernement de l'Alberta ne portant pas intérêt; et

4. l'achat, par le gouvernement fédéral, d'une partie du portefeuille de prêts, pour une valeur de 250 millions de dollars; le produit de la vente permettrait à la Norbanque de radier des prêts non productifs d'une valeur de 50 millions de dollars et d'établir des provisions additionnelles pour pertes sur prêts.

Un second projet, avancé par M. Fortier, comprenait les éléments suivants :

1. placement, auprès de la Norbanque, d'un important dépôt ne portant pas intérêt;

2. élimination des dividendes en espèces sur les actions ordinaires;

3. efforts accrus pour attirer les dépôts de consommateurs; et

4. accroissement modéré des prêts.

D'après le procès-verbal de la réunion rédigé par un cadre de la Banque du Canada, les fonctionnaires fédéraux présents le 20 juillet étaient d'avis que « le problème actuel de liquidités et de démobilisation de la Norbanque ne justifiait pas un projet de réorganisation axée sur les recettes, le capital et l'actif. De plus, le projet serait vu comme une opération de sauvetage du gouvernement et ferait croire que la situation véritable de la Norbanque et d'autres petites banques était beaucoup plus grave qu'on avait voulu le dire au public et pourrait nuire encore plus à la confiance faite à la Norbanque et peut-être à d'autres banques de moindre importance ». La ministre d'État aux Finances a donc conclu que la solution avancée ne convenait pas et qu'elle était prématurée. Avant la fin de la réunion, l'inspecteur général informait la Norbanque que les fonctionnaires fédéraux se réuniraient au cours des jours suivants pour étudier comment, entre autres, les mesures suivantes pourraient l'aider :

1. placement, auprès de la banque, par la Société d'assurance-dépôts du Canada et par le gouvernement de l'Alberta, de dépôts ne portant pas intérêt;

2. démarches de l'inspecteur général pour convaincre les grandes banques canadiennes de revenir à des rapports normaux avec la Norbanque;

3. possibilité que les autorités fédérales émettent un communiqué de presse pour rassurer le public.

Les fonctionnaires fédéraux ont aussi analysé brièvement entre eux la possibilité de fusionner la Norbanque à une autre banque.

Les demandes de remboursement immédiat se sont poursuivies jusqu'à la fin de juillet. En août, la Norbanque prévoyait perdre une somme additionnelle de 40 ou 50 millions de dollars en dépôts importants qui arrivaient à échéance, tandis que les dépôts de consommateurs connaissaient un creux. Le 1er août 1985, une autre rencontre

avait lieu avec les fonctionnaires fédéraux. Des représentants de la Norbanque, la ministre d'État aux Finances, d'autres agents du ministère des Finances, l'inspecteur général et le gouverneur de la Banque du Canada y assistaient. La banque voulait que des actifs d'une valeur de 260 millions de dollars soient vendus à une nouvelle société (propriété de Gordon Dixon, un avocat, et du chef Ron Derrickson, un directeur de la Norbanque) que financerait à ses débuts la Norbanque et que ce prêt soit administré par un consortium financier comprenant la Norbanque, la BFD et peut-être le Trésor de l'Alberta. La Norbanque serait le mandataire du consortium financier et contribuerait des capitaux de 10 millions de dollars; la banque réaliserait ainsi des rentrées nettes de 250 millions de dollars. De plus, un prêt sans intérêt de 100 millions de dollars serait consenti à la Norbanque par la Société d'assurance-dépôts du Canada ou par le gouvernement et cette somme serait ensuite prêtée, sans intérêt, à Epicon. Epicon ferait ensuite l'acquisition de prêts d'une valeur approximative de 50 millions de dollars et, pour une somme additionnelle de 25 ou 30 millions de dollars, de prêts insatisfaisants. Le remboursement du prêt serait garanti par une obligation du gouvernement du Canada dépouillée de ses coupons d'intérêt achetée à même le produit du prêt sans intérêt. Il était donc jugé inutile de décoter une partie ou la totalité du portefeuille de prêts correspondants. La banque tenterait aussi de réunir un capital de 40 à 50 millions de dollars.

La ministre d'État, l'inspecteur général, le gouverneur et M. King ont approfondi la question en privé et le projet du 1er août a été rejeté pour à peu près les mêmes raisons que le projet du 20 juillet 1985. Il a été convenu que le projet n'était pas sérieux et qu'une fusion semblait être la seule solution pratique.

Plus tard au cours de la journée, l'inspecteur général informait la direction que le projet serait rejeté. À ce stade-là, l'inspecteur général ne faisait plus confiance à la direction de la banque. Une fusion était donc la seule solution réaliste. Il invitait la direction à envisager une fusion et lançait le nom de la Banque nationale comme candidate possible.

2. Rondix

Convaincue qu'aucune aide ne viendrait d'Ottawa, la direction de la Norbanque a mis au point la transaction Rondix. Elle était d'avis que cette transaction lui permettrait de poursuivre sa stratégie de recouvrement en mettant la banque à l'abri d'un abrègement de l'échéancier

dans les cas de redressements à long terme. Des actifs-prêts d'une valeur de 100 millions de dollars devaient être vendus à Rondix, la vente étant financée par la banque au moyen d'un prêt sans intérêt d'une durée de 15 ans. Pour donner les résultats voulus dans les états financiers de la banque, la transaction devait être comptabilisée d'une certaine façon mais la banque n'a consulté aucun expert en la matière. Toute l'affaire est exposée en détail au chapitre 5.

Une réunion eut lieu le 16 août 1985 pour étudier le projet Rondix. À ce moment, l'inspecteur général avait pris connaissance des résultats d'une analyse spéciale du portefeuille de prêts et était préoccupé par le fait que les revenus de la banque provenaient surtout d'honoraires, qu'elle consentait des prêts à risque élevé, que le recouvrement des prêts anciens dépendait d'une reprise du marché de l'immobilier en Alberta et que la banque accordait des prêts de fonds de roulement pour permettre d'acquitter des intérêts, sans compter qu'elle finançait à 100 pour 100 des arrangements dans le secteur immobilier. De l'avis de l'inspecteur général, la banque ne pouvait pas continuer d'agir ainsi. MM. R.A. Willson, Neapole, Scarth (l'avocat et un administrateur de la banque) et Fortier ont participé à la réunion. Le BIGB a fait part de ses préoccupations au sujet de la banque, a remis en question sa solvabilité et l'a fortement invitée à aborder la question d'une fusion avec la Banque nationale. Le même jour, le BIGB recevait une description complète du projet Rondix. Il ne s'est pas prononcé sur la transaction.

Le 22 août 1985, le projet Rondix a été présenté au conseil d'administration de la Norbanque qui l'a approuvé. M. Willson, le président du conseil d'administration, ne s'est pas rendu compte, à l'époque, que toute la valeur de cette transaction reposait sur son traitement comptable dans les états financiers de la banque. Aucun comptable n'avait émis l'opinion que la transaction aurait l'effet attendu sur les états financiers de la banque. La direction admet ne pas avoir cherché à obtenir l'avis des vérificateurs externes. Elle comptait sur la compréhension des organismes de réglementation et des comptables.

Le 23 août, la Norbanque émettait un communiqué de presse à propos de Rondix et, le même jour, M. John Crow, premier sous-gouverneur de la Banque du Canada, téléphonait à M. Neapole pour lui signaler que les prêts à transférer étaient assujettis à la garantie détenue par la Banque du Canada et que, partant, ce transfert devait être approuvé par la Banque du Canada aux termes de la convention de nantissement et de cession. M. Neapole était d'accord. La Banque du Canada a ensuite fait parvenir un télex à la banque et n'a jamais consenti à renoncer à sa garantie au profit de Rondix. Aucun représentant de la Banque du Canada n'a assisté à la réunion du 16 août.

Après la nomination du curateur en septembre, on a demandé l'avis des vérificateurs principaux de la banque, la firme Price Waterhouse. Ils ont dit en substance que, si la transaction s'avérait aussi avantageuse qu'elle pouvait l'être en théorie, la banque se verrait en possession de capitaux d'environ 8 ou 9 millions de dollars en actualisant la valeur de la transaction. Au pire, la transaction entraînerait des pertes de 18 millions de dollars pour la banque. Les vérificateurs externes sont arrivés à la conclusion que le traitement comptable recherché par la direction était irréalisable. Si la banque était restée en affaires et si la transaction avait connu peu ou pas de succès, un avis de ce genre publié au cours de la préparation des états financiers de 1985 aurait, comme le reconnaissait M. Neapole, mis fin aux espoirs de la banque.

3. La possibilité d'une fusion : l'analyse de la Banque nationale

Le 19 août 1985, des agents de la Banque nationale commençaient à analyser la possibilité d'une fusion avec la Norbanque. Le 21 août 1985, ils informaient l'inspecteur général que, d'après leurs estimations, une réduction de 290 millions de dollars des actifs s'imposait; il s'agissait d'une somme excédant considérablement le capital de la banque. Le contre-interrogatoire a surtout visé l'agent de la Banque nationale dont le témoignage a montré que la réduction dépendrait en partie de l'idée que se ferait la Banque nationale des caractéristiques du marché des prêts qu'elle serait disposée à acheter plutôt que de la valeur intrinsèque des prêts. Le rapport de la Banque nationale est toutefois pertinent, même s'il pouvait sembler parfois imprécis. Le 23 août 1985, la Banque nationale informait le BIGB qu'elle n'était pas prête à faire ou à accepter une offre de fusion avec la Norbanque comme banque en pleine exploitation.

H. Évaluation de portefeuille

1. Examen de MM. Cook et Adamsons

Au cours du déroulement de l'inspection annuelle de 1985, deux agents du BIGB ont effectivement examiné certains dossiers de prêt de la Norbanque. Selon leurs conclusions, un examen de suivi s'imposait. La Norbanque fut avisée du fait qu'un examen plus approfondi de l'actif aurait lieu.

L'examen devait être effectué par M. Carl Adamsons, qui avait travaillé pour le compte de la Banque canadienne impériale de commerce, de 1972 à 1985, à titre d'inspecteur principal (prêts

spéciaux) et d'agent du service de crédit pour l'est et le nord-est de l'Ontario. M. Adamsons se joignit au BIGB en juin 1985. M. Adamsons avait pour instruction de procéder à l'examen de l'actif de la banque et de déterminer la qualité et la suffisance des provisions existantes. L'examen devait porter sur tous les éléments d'actif non productifs, tous les éléments d'actif à rendement marginal ou insatisfaisant et tous les éléments d'actif insuffisamment productifs et tous les autres éléments d'actif d'une valeur supérieure à 2 millions de dollars. En plus, un échantillonnage des éléments d'actif de valeur inférieure à 2 millions de dollars fut effectué. M. Grant informa M. Adamsons qu'il ne lui était pas nécessaire de visiter les succursales et qu'il pouvait limiter son examen aux dcssiers du siège social.

MM. Fortier et Grant discutèrent longuement de l'examen proposé. M. Adamsons fut chargé de se rapporter à M. Fortier à son arrivée à la banque, mais on ne lui avait pas recommandé de ne parler à personne d'autre. Au cours de son examen, M. Adamsons se borna à des entretiens avec M. Guénette, le vice-président au crédit, et n'eut pas de conversations avec MM. Neapole ou Fortier, même s'il aurait pu en avoir.

Puisque l'examen se limitait aux dossiers du siège social, M. Adamsons ne fut pas en mesure d'examiner les états financiers des emprunteurs, les rapports de syndic, ou les documents d'expertise. Il se fia plutôt aux renseignements financiers fournis au siège social par les agents des succursales ainsi que sur la description succincte qui accompagne chaque demande de crédit. M. Adamsons se fia en grande partie sur les renseignements qu'il trouva dans les dossiers. Par exemple, lorsque le contenu du dossier était inadéquat en matière d'évaluation de garanties, il s'en remettait à l'opinion de la banque. Dans certains cas, il reconnaît avoir réduit arbitrairement la valeur des garanties lorsque l'information au dossier était insuffisante.

M. Adamsons examina les dossiers de prêt de la Norbanque durant les semaines du 15 et du 22 juillet. Son examen porta sur des prêts d'une valeur de 525 millions de dollars en regard d'un portefeuille de prêts dont la valeur totale au 28 juin 1985 s'élevait à 1,2 milliard de dollars. Les dossiers étudiés furent groupés en 6 catégories.

La catégorie A comprenait 31 prêts représentant une valeur totale de 36,3 millions de dollars. Pour les prêts de catégorie A, des provisions existantes de 1,6 million de dollars furent constatées. À la suite d'entretiens avec M. Guénette, il fut convenu que ces provisions

devaient être portées à 3,7 millions de dollars. Dans son témoignage, M. Guénette a déclaré n'avoir donné son accord qu'à une provision additionnelle de 1,55 million de dollars se rapportant à un seul et même compte. De toute manière, M. Adamsons recommanda pour ces comptes des provisions se chiffrant entre 5,6 et 6,7 millions de dollars. Des intérêts capitalisés au montant de 700 000 $ furent constatés.

Les prêts de la catégorie B furent définis comme «prêts à risque d'intérêt non comptabilisé»; dans la majorité des cas il s'agissait de prêts à des sociétés de lotissement dont les garanties avaient une valeur sousjacente nettement inférieure aux soldes de prêt impayés et où l'intérêt était soit capitalisé, soit comptabilisé. M. Adamsons recommanda des provisions de 4,4 millions de dollars et des contrepassations de 4,6 millions de dollars en intérêts et de 400,000 $ en commissions. Aux yeux de la banque, ces prêts ne tombaient pas dans la catégorie des prêts à intérêts non comptabilisés.

Les prêts pour lesquels la Norbanque avait fourni le plein financement furent relevés surtout dans le secteur immobilier et s'élevaient à 254,8 millions de dollars. Pour les prêts de la catégorie C, on envisageait, dans une perspective à long terme d'entreprises en pleine activité que les garanties étaient suffisantes pour couvrir les soldes de prêt impayés. Cependant, en cas de difficulté, un déficit important était à prévoir. Pour une proportion importante de ces prêts, le service de la dette ne pouvait être assumé, et si la Norbanque avait mis fin à sa pratique de financement du fonds de roulement aux fins du service de la dette, ces prêts seraient devenus des prêts à intérêt non comptabilisé. Au cours des 12 mois précédents, les dossiers de prêts examinés avaient rapporté 3,4 millions de dollars en honoraires.

Dans la catégorie D, l'examen porta sur sept prêts dont le capital totalisait 32 millions de dollars et qui avaient rapporté 4,67 millions de dollars en revenus d'honoraires. M. Adamsons était inquiet du fait que la garantie de la banque consistait en participations minoritaires au capital de petites entreprises qui ne possédaient pas d'autres éléments d'actif et dont les capitaux étaient à peu près inexistants.

Les prêts tombant dans les catégories E et F étaient considérés comme des prêts de qualité acceptable. Vingt prêts totalisant 84,1 millions de dollars avaient été faits à des emprunteurs dont la situation nette était bonne, qui avaient régulièrement enregistré des bénéfices antérieurement et dont les garanties couvraient entièrement les emprunts. Le prêt «Hees» de 53 millions de dollars constituait un risque

acceptable mais fut mis dans une catégorie à part étant donné qu'il avait été négocié en deça du taux préférentiel.

Dans son rapport, M. Adamsons décrivait un certain nombre de prêts en particulier après quoi il donnait un aperçu général des pratiques de la banque en matière de prêt. Il formulait les conclusions suivantes :

1. Les difficultés actuelles de la banque peuvent être attribuées en grande partie à la trop forte concentration de prêts appliqués à des projets immobiliers peu rentables en Colombie-Britannique et en Alberta. La banque n'a pas modifié sa politique à cet égard et il lui arrive souvent de financer la totalité du coût de projets de ce genre.
2. Il arrive souvent que les arrangements auxquels consent la banque aient tendance à accroître les risques auxquels elle s'expose.
3. Au cours des six derniers mois, il semble que la banque ait privilégié les projets donnant lieu à des revenus d'honoraires élevés et il semble que l'analyse de la valeur intrinsèque des projets et des garanties ait été reléguée au second rang.
4. La banque ne semble pas vouloir se résoudre à prendre les décisions qui s'imposent en regard des prêts en difficulté. Plutôt que d'envisager la radiation, on négocie des arrangements.

À l'occasion de discussions de synthèse finale avec M. Guénette, ce dernier attribua trois valeurs distinctes au portefeuille de la Norbanque :

1. perte de 50 millions de dollars dans le cadre d'un programme d'arrangements ou de liquidation bien structuré comme celui qu'exécute actuellement la Norbanque;
2. perte de 175-200 millions de dollars advenant la vente méthodique de créances garanties;
3. perte de 300 millions de dollars advenant la liquidation rapide du portefeuille.

M. Adamsons constata que ces commentaires de la part de M. Guénette constituaient une véritable volte-face, étant donné que ce dernier avait soutenu antérieurement que les pertes sur prêts de la banque pourraient être limitées à environ 6 millions de dollars.

Au cours des audiences, les membres de la direction de la Norbanque et, particulièrement M. Guénette, s'opposèrent à ces commentaires. La haute direction critiqua les commentaires attribués à M. Guenette par M. Adamsons. M. Guénette déclara qu'il avait eu avec M. Adamsons un échange de vues au sujet d'arrangement de prêts relativement importants (par rapport au capital de la banque). Tout en reconnaissant l'exactitude des chiffres plus élevés qu'il avait données, il précisa que le chiffre de 50 millions de dollars ne représentait que les

pertes à envisager par la banque sur cinq ans et non pas une réduction immédiate de la valeur des prêts.

Au sujet du financement à 100 pour 100, les dirigeants de la banque ont soutenu que l'épreuve concluante résidait dans les perspectives de recouvrement du prêt. Dans pratiquement tous les cas, le financement à 100 pour 100 a été consenti dans le cadre d'arrangements et, selon la direction, ce genre de financement était nécessaire, étant donné que les experts en négociations d'arrangement de prêts en difficulté n'ont pas l'habitude d'exiger une participation de 25 pour 100 et que tous ceux qui pensaient le contraire ne comprenaient rien aux réalités du commerce, notamment dans l'ouest du Canada. La direction a également soutenu que, dans la pratique, les grandes banques n'agissent pas autrement. Lorsque leur risque de perte est faible par rapport à leur capital, les grandes banques adoptent la ligne dure. Par contre, elles n'agissent pas de même dans le cas de prêts importants à des emprunteurs comme Dome, Turbo ou Massey Ferguson. Ainsi, même s'il est vrai qu'il existe de nombreux cas d'arrangement à la Norbanque, il faut dire qu'un prêt en difficulté de un million de dollars a plus d'importance pour la Norbanque que pour les grandes banques.

La direction a également souligné que la Norbanque n'avait jamais perçu d'honoraires dans le cas d'un refinancement de prêt. Pour ce qui est de nouveaux crédits, les dirigeants de la banque ont admis volontiers qu'ils ne s'étaient pas intéressés à des transactions qui ne pouvaient pas leur procurer des bénéfices supérieurs à la moyenne. Même si M. Adamsons a pu relever certains honoraires beaucoup plus considérables que les « honoraires de transaction » auxquels il avait été habitué chez son employeur antérieur, la Banque de commerce canadienne impériale, la direction de la Norbanque a expliqué que les honoraires d'une banque d'investissement étaient beaucoup plus considérables.

Les dirigeants de la Norbanque furent d'accord pour dire que la banque était exposée à un risque de pertes considérables dans l'immobilier et qu'elle assurait le financement intégral de certains projets, en plus d'en financer le fonds de roulement. Ils furent également d'accord pour dire que si la banque ne mettait pas fin à sa pratique de financement du fonds de roulement aux fins du service de la dette, un certain nombre de prêts de catégorie C deviendraient des prêts à intérêt non comptabilisé.

M. Adamsons retourna à Ottawa et fit rapport à M. Grant. L'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint furent mis au courant. Compte tenu des impressions transmises par M. Adamsons, il

fut décidé qu'un examen plus poussé était nécessaire. Un deuxième examen fut donc effectué du 6 au 16 août 1985, cette fois avec la collaboration d'un certain M. Cook pour la période de deux semaines et de M. Courtright, un fonctionnaire du BIGB, pour la première semaine. M. Cook était à la retraite et il avait été employé pendant 42 ans à divers titres par la Banque de Commerce canadienne impériale, notamment dans le domaine des ressources humaines durant 20 ans, et comme inspecteur adjoint, comme directeur du service du personnel et comme directeur de succursale. Entre 1977 et 1983, l'année de sa retraite, M. Cook avait agi comme inspecteur principal au service du crédit. Il avait travaillé durant 30 ans à Calgary.

Le rapport final était fondé sur l'examen de 173 comptes totalisant 551,3 millions de dollars, de même que la transaction Dexleigh Hees, un crédit récent autorisé à la « *Blank International Corporation* », et l'entente Rondix, totalisant 323 millions de dollars. Le rapport final englobait les prêts étudiés durant le premier examen aussi bien que le second, sans que ne soit spécifié le nombre de comptes étudiés à l'occasion de chaque examen. Le rapport estimait à 49,6 millions de dollars les pertes sur prêts par rapport au portefeuille de 551 millions de dollars qui avait été examiné.

Les prêts examinés avaient été groupés en trois catégories :

1. Acceptables : prêts à taux d'intérêt concurrentiel; garanties couvrant entièrement la valeur du prêt ou société disposant de ressources suffisantes pour rembourser le prêt de façon ordonnée.

2. Précaires : insuffisance des garanties; taux d'intérêt inférieur au taux préférentiel ou société en difficulté financière en raison de pertes d'exploitation. Aucune perte de capital n'est prévue; cependant, la direction de la banque devra consacrer un temps considérable au dossier pour faire en sorte que des pertes soient évitées.

3. Douteux : prêts à intérêt non comptabilisé; prêts dont les garanties ont perdu beaucoup de valeur. Risque élevé de perte de capital.

Le tableau E – 8 illustre les conclusions de M. Adamsons au sujet du portefeuille de prêt.

Après ce deuxième examen, l'évaluation faite par M. Adamsons au sujet du portefeuille de prêts de la Banque reprend les conclusions de

Tableau E – 8

(en millions de dollars)

	Acceptables	*Précaires*	*Douteux*	*Total*	*Provision*
Immobilier	25,873	96,067	192,989	314,929	43,326
Énergie	21,220	17,664	22,575	61,459	—
Fabrication et divers	43,250	2,240	3,695	76,185	5,980
Administrateurs et actionnaires	30,529	16,294	9,333	56,116	325
Petites entreprises	–	42,400	—	42,400	—
TOTAL	120,872	174,625	255,592	551,089	49,631
	22%	32%	46%	100%	9%

son premier travail. Il ajoute des observations négatives sur la concentration des risques sur des emprunteurs seuls et l'absence fréquente d'une source définie de remboursement.

M. Cook rédiga un rapport distinct. Dans son témoignage, M. Cook déclara que les pratiques qu'il avait constatées à la banque l'avait scandalisé : les conditions auxquelles la banque consentait des prêts étaient essentiellement à sens unique, à l'avantage de l'emprunteur. Les critiques qu'il adressait à la banque ressemblaient à celles fournies par M. Adamsons quand il nota que :

1) Pour nombre de comptes, l'activité correspond à une nouvelle clientèle résultant de l'acquisition de comptes de prêts d'autres banques.

2) Dans de nombreux cas, les prêts représentent une participation à 100 pour 100 de la banque, alors que les capitaux propres fournis par l'emprunteur sont minimes ou inexistants.

3) Dans de nombreux cas, la Norbanque s'engage à assumer des prêts à terme pour des périodes de un, de deux ou de trois ans sans exiger de réduction de capital. Cette pratique déroge des pratiques bancaires normales et rend difficile toute évaluation de la santé financière de l'emprunteur.

4) Pour ce qui est des prêts à terme sur valeurs immobilières, la Norbanque accorde souvent un second prêt qu'elle appelle un «prêt de fonds de roulement». Le montant d'un tel prêt suffit à couvrir les coûts d'intérêt du crédit à terme et son produit est conservé par la banque au nom de

l'emprunteur sous forme de dépôt à terme et réduit périodiquement à l'échéance des versements d'intérêt. Cette pratique constitue un « non-sens » et ne fait que retarder le classement du prêt comme créance douteuse.

5) Un exemple de prêt à «rendement éventuel» a été relevé : le remboursement du prêt dépend uniquement de la capacité de l'emprunteur à obtenir des contrats de travail qui lui permettront d'exploiter ses compétences et ses aptitudes pour engendrer des bénéfices. Dans ce cas particulier, les emprunteurs n'ont ni actif, ni contrat, ni revenus en perspective.

6) Il est arrivé fréquemment que des prêts aient été accordés sur simple « engagement à fournir des garanties ». Il n'est pas inhabituel que des avances soient consenties sur la foi d'engagements de ce genre, mais il est rare que le plein montant d'un prêt puisse être accordé sur la seule foi d'un tel engagement, selon les normes habituelles de pratique bancaire.

2. Examen du curateur

Le curateur a organisé l'examen de presque tous les prêts de la Norbanque. L'examen a été effectué par environ quarante employés de la firme Touche Ross et quarante-cinq employés de la Banque royale. L'équipe de la Banque royale était composée d'agents supérieurs des services du crédit et de l'inspection qui ont reçu l'ordre d'examiner les prêts de la Norbanque comme s'il s'agissait de ceux de leur propre établissement. Les prêts consentis dans les diverses régions ont été évalués par le personnel de la Banque royale dans chacune de ces régions. Dans tous les cas possibles, les résultats ont été contrôlés par l'équipe de Touche Ross, en collaboration avec les gestionnaires locaux, et les résultats finals ont été transmis au siège social où ils ont été rassemblés pour en assurer l'uniformité. Il faut noter que les dossiers des succursales ont été examinés, ce qui a permis au personnel de la Banque royale de consulter la demande initiale de prêt de même que les renseignements les plus récents. Les prêts ont été évalués, selon le cas, dans la perspective de la liquidation ou de la continuité de l'exploitation (de l'emprunteur), c'est-à-dire que l'examinateur s'est fondé sur la convention de la continuité de l'exploitation à moins qu'il n'ait eu raison de procéder autrement. Les examinateurs ont tenu compte de la possibilité de concordance entre les dépôts et les avances. Dans le cas de plusieurs prêts, les sommes avancées comprenaient un montant devant être conservé par la Norbanque sous forme de dépôt à terme qui servirait à rembourser une partie du prêt. Les examinateurs ont donc soustrait tout dépôt du solde du prêt pour en réduire le montant en conséquence. Les actifs fournis en garantie ont été évalués de façon réaliste par les agents de la Banque royale qui connaissaient bien la région géographique en cause. L'évaluation des garanties n'a pas été effectuée dans l'optique d'une liquidation; elle visait plutôt à donner une indication « équitable » de la valeur.

Les prêts évalués ont été classés dans quatre catégories, (sûrs, problématiques, douteux ou mauvais) ou une combinaison de celles-ci (par exemple, dans le cas d'un prêt de 3 millions de dollars, il pouvait y avoir une part sûre de 2 millions de dollars, une part douteuse de 300 000 $ et une mauvaise créance de 700 000 $). Les catégories de prêts qualifiés de problématiques, douteux et mauvais sont définis comme suit :

> *Prêts problématiques* : Ces prêts semblent présenter des risques plus élevés que la normale en raison des irrégularités ou des difficultés liées au remboursement. Il est possible que des pertes soient enregistrées si la direction n'accorde pas à ces prêts une attention minutieuse et soutenue.
>
> *Prêts douteux* : Ces prêts donneront vraisemblablement lieu à des pertes dont l'importance reste à déterminer, mais il n'est pas probable que ces pertes correspondent au montant total du prêt.
>
> *Mauvais prêt* : Il y a lieu de supposer que la totalité de la somme classée dans cette catégorie sera perdue.

D'après les résultats préliminaires, le curateur a estimé que le montant total des prêts problématiques, douteux et mauvais dépassait 300 millions de dollars. Le 20 septembre 1985, le curateur, M. Morrisson, et un de ses agents, M. Frank Brown, se sont réunis avec MM. Fortier et Guénette pour discuter des résultats de l'examen. Les directeurs ont été informés des résultats préliminaires et il a également été question du résumé préparé par l'inspecteur de la Norbanque, M. Ian McLeod, d'après lequel le montant total des prêts problématiques, douteux et mauvais s'élevait à 343 millions de dollars. L'examen de M. McLeod s'était déroulé au cours des quatorze derniers mois et celui-ci a déclaré avoir accordé à la banque le bénéfice du doute en classant un plus grand nombre de prêts dans les catégories des prêts problématiques et douteux, contrairement au curateur pour qui le nombre de créances douteuses ou de mauvaises créances était plus important.

Les directeurs, ayant en main des copies des notes de l'examen de la Banque royale (portant sur environ 1 000 clients), ont préparé une réfutation des conclusions du curateur, qui a été présentée par MM. Fortier, Guenette et Wettstein pendant une période de quatre jours commençant le 23 septembre 1985. Les vues générales qui sous-tendent cette réfutation sont, en substance, les suivantes :

> [...]Il est incorrect de faire un examen ponctuel de notre portefeuille. À notre avis, il est impossible d'évaluer convenablement l'état du portefeuille de la banque et sa valeur comptable, sans analyser les progrès réalisés à ce jour par la direction et le personnel de la Norbanque en fonction des stratégies mises en oeuvre. Nous croyons que cet avis est partagé par ceux qui connaissent et comprennent bien les activités de la banque, notamment nos vérificateurs, nos

clients, les tiers qui ont conclu avec nous des marchés importants, par exemple, la société Hees International, et d'autres agents sur les marchés complexes dans lesquels nous poursuivons nos activités. (traduction)

Dans leur réfutation, les directeurs ont mis en relief les stratégies de redressement et les résultats de la Norbanque en fournissant des exemples des progrès réalisés avec le temps sur le plan de l'amélioration de la qualité du portefeuille. Selon les calculs du curateur, les créances douteuses et les mauvaises créances s'élevaient à 247 millions de dollars tandis que, de l'avis des directeurs, les créances douteuses étaient de 13,2 millions, les mauvaises créances, de 11 millions, et les prêts de Rondix, de 79,3 millions de dollars. (Les directeurs estimaient que certains prêts consentis à Rondix ne devaient pas être considérés comme des créances douteuses ou mauvaises si l'arrangement était conclu). Il y avait donc un écart de 143,5 millions de dollars entre les chiffres du curateur et ceux de la banque en ce qui concerne les créances douteuses ou mauvaises. Les directeurs n'ont pas eu le temps d'examiner les prêts jugés problématiques par le curateur.

Les directeurs ont contesté l'affirmation du curateur selon laquelle l'examen avait été effectué en supposant qu'il y avait continuité de l'exploitation. M. Guenette, vice-président, crédit, a soutenu que certains prêts avaient été évalués en supposant que l'emprunteur n'était pas en pleine exploitation, ce qui était absurde dans les circonstances. Les directeurs ont également affirmé qu'il était exagéré de prétendre qu'il s'agissait d'un examen honnête fondé sur la continuité de l'exploitation puisque ce n'était plus le cas de la banque dont les affaires étaient administrées par un curateur.

Le 24 septembre 1985, le curateur avait corrigé ses données comme suit :

	(en millions de dollars)
Prêts problématiques	117
Prêts douteux	107,7
Mauvais prêts	141,2
Total	366

Le 26 septembre 1985, M. John Easton, coordonnateur de l'équipe de la Banque royale, et M. Morrison se sont réunis avec l'inspecteur principal de la Norbanque, M. McLeod. Ils ont examiné le classement des prêts pour lesquels il y avait un écart de plus de un million de dollars

entre les calculs du curateur et ceux de l'inspecteur. Lorsque l'inspecteur principal estimait que le curateur avait été trop rigoureux, les modifications nécessaires ont été apportées au classsement, produisant les résultats que voici :

	(en millions de dollars)
Prêts problématiques	114,1
Prêts douteux	98,8
Mauvais prêts	129,5
Total	342,4

Ensuite, des provisions précises ont été calculées en fonction d'une gamme de pourcentages appliqués aux prêts de chaque catégorie. Les résultats sont les suivants :

Tableau E–9

Gamme de pourcentages appliqués aux prêts

Catégorie de prêts		Limite inférieure de la gamme		Limite supérieure de la gamme	
	(en millions de dollars et en pourcentages)				
Problématiques	114,1	(10 %)	11,4	(25 %)	28,5
Douteux	98,8	(50 %)	49,4	(75 %)	74,1
Mauvais	129,5	(100 %)	129,5	(100 %)	129,5
TOTAL	342,4		190,3		232,1

Puisque la Norbanque avait, au 31 juillet 1985, des réserves pour éventualités de 11,5 millions de dollars, le curateur a conclu qu'il faudrait des provisions supplémentaires variant entre 180 et 220 millions de dollars. De toute évidence, le capital, les réserves existantes et les obligations en circulation seraient épuisés, même si le montant inférieur de la fourchette était retenu. Le rapport du curateur fait aussi mention d'une estimation préliminaire de 325 millions de dollars concernant les actuels prêts non productifs.

Au cours de l'examen, un certain nombre de transactions ont été relevées. De nombreux actifs peu rentables ont été vendus suivant leur valeur comptable et la banque a fourni aux acheteurs un montant correspondant au coût de l'actif plus un montant correspondant aux intérêts et, dans certains cas, le montant nécessaire pour payer les

honoraires de la banque. Dans plusieurs cas, en outre, une nouvelle société a été constituée en vue d'acheter les actifs sous séquestre de l'entreprise emprunteuse en faillite et la majeure partie, sinon la totalité de l'acquisition, a été financée par la banque. Comme nous l'avons précisé ailleurs, un certain nombre de prêts à risque élevé correspondaient à plus de 20 pour 100 du capital de la banque.

Au 1er octobre 1985, les livres faisaient état de prêts de 7,4 millions de dollars consentis à 6 membres du conseil et des prêts en cours totalisant 2,782 millions de dollars qui avaient été consentis à treize cadres supérieurs de la banque et à deux membres de la direction de la société Epicon. Ce montant comprenait des prêts d'une somme de 648 000 $ se rapportant au plan de participation au capital-actions lancé en novembre 1983. Le curateur a déclaré avoir été informé par certains cadres supérieurs qu'ils ont été fortement incités à acheter des actions mais la haute direction nie avoir exercé des pressions. La haute direction de la Norbanque a soutenu que sa politique touchant les prêts aux administrateurs était comparable à celle d'autres établissements financiers, que la capacité de rembourser de l'emprunteur restait toujours le critère de base, et que les dispositions de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire* étaient toujours respectées. C'est à un véritable chassé-croisé que nous assistons de la part des membres de la haute direction afin de recommander et d'appuyer les résolutions nécessaires pour accorder les prêts (consulter le chapitre 5 du présent rapport). Une impression de complaisance face à la *Loi sur les banques* semblait se dégager.

Dans le cas des prêts garantis par des biens immobiliers, le curateur a constaté que les évaluations contenues dans de nombreux dossiers étaient incomplètes ou trop vieilles. Par ailleurs, l'équipe de la Banque royale a jugé que les dossiers n'étaient pas bien tenus.

Enfin, le curateur a fait remarquer que, durant l'exercice 1984 et jusqu'à la date de son examen en 1985, les honoraires et les revenus autres que d'intérêts représentaient une part importante des revenus de la banque. Les revenus autres que d'intérêts totalisaient 8,0 millions de dollars pour les trois trimestres prenant fin le 31 juillet 1985 et 81,0 millions pour l'exercice 1984. Le curateur a relevé tous les cas où des honoraires de plus de 50 000 $ ont été perçus au cours de l'exercice 1985. Le total s'élevait à 10,72 millions de dollars dont 5,420 millions avaient été comptabilisés à la fin du troisième trimestre de 1985. Dans certains cas, le revenu tiré des honoraires correspondait à plus de 10 pour 100 du montant du prêt. M. Easton a déclaré que les honoraires

pour les engagements ou la négociation s'élevaient habituellement, à la Banque royale, à 0,25 pour 100 ou 0,50 pour 100. En toute justice, il faut toutefois préciser que la Banque royale possède une division de services d'investissements que M. Easton connaissait mal.

Un membre de la commission a demandé au liquidateur d'expliquer comment le portefeuille de prêts s'était détérioré au point de nécessiter des provisions de 190 millions de dollars ou plus. La réponse que voici a été fournie par M. Easton.

1. La Norbanque projetait l'image d'un établissement en mesure de conclure des affaires dont d'autres étaient incapables dans un marché fortement concurrentiel. M. Easton estime donc que la banque qui s'engage dans des affaires que d'autres refusent est celle qui récolte une plus grande part des mauvaises créances.

2. La Norbanque, comme la Banque royale, a indéniablement essuyé de fortes pertes à cause de la récession dans l'Ouest, mais plus encore à cause de la répartition géographique de son portefeuille de prêts concentrés en grande partie en Alberta et en Colombie-Britannique.

3. Dans un trop grand nombre de cas, les prêts correspondaient à la totalité de la valeur de l'actif. La politique de prêt était trop généreuse.

4. Le montant des honoraires perçus par la banque était inhabituel.

5. Dans un grand nombre de cas, la banque aurait dû essuyer une perte mais ne l'a pas fait; elle a plutôt avancé plus d'argent. Ces prêts seront peut-être remboursés mais les risques semblent très élevés.

3. Inspecteurs internes de la Norbanque

Même si les inspecteurs internes de la Norbanque n'avaient pas pour fonction d'apparier les provisions et les prêts, ils avaient pour pratique de classer les prêts. Dans leur témoignage auprès de la Commission, ils ont présenté leur classification et on leur a demandé de commenter les pratiques de prêt à la banque.

M. Stan J.C. Willy est devenu inspecteur chef de la banque en février 1983, poste qu'il a occupé jusqu'en août 1984. Pendant son mandat, il a évalué les succursales de la banque à Vancouver, Prince George, Edmonton et Calgary.

Les prêts étaient classés sur une échelle de un à cinq, dans les catégories suivantes :

1. Bon;

2. Détériorations mineures (documentation non achevée, autres questions en suspens);

3. Détériorations majeures (preuve assez claire que la valeur de la garantie se détériorait ou que les remboursements n'étaient pas reçus comme convenu;
4. Non productifs (posent nettement problème; les intérêts courus ne devraient plus être comptabilisés);
5. Insatisfaisants (toutes les possibilités de réaliser la garantie sont épuisées ou la procédure de saisie est en marche. Il reste une possibilité d'obtenir un certain rendement, mais elle diminue. Ces prêts ont de bonnes chances de donner lieu à des provisions pour pertes).

Le 8 juillet 1983, M. Willy a adressé une note de service au comité des politiques de la banque pour dire que le profil présenté par les rapports de classification des prêts, qui représentent l'évaluation de la direction sur la qualité du portefeuille des prêts de la banque, différait de façon sensible de celui qui se dégageait de l'évaluation des prêts par l'inspecteur. M. Neapole, qui était membre du comité des politiques, a nié avoir jamais reçu ce rapport, étant donné que le comité des politiques n'avait pas l'habitude de recevoir des des rapports écrits de l'inspecteur chef. En tout cas, le rapport de M. Willy relève certains écarts par rapport à l'évaluation de la qualité des prêts par la direction.

Le profil du portefeuille de prêts au 31 mai 1983 est au Tableau E-10.

À titre de comparaison, les cotes attribuées par l'inspection se trouvent au tableau E-11.

L'inspecteur chef a laissé entendre qu'en juillet 1983, des prêts pour environ 175 millions de dollars, soit 30 pour 100 du portefeuille de la banque, pouvaient être considérés comme essentiellement non productifs ou pires, tandis qu'au 31 mai 1983, la banque faisait état de prêts non productifs d'une valeur d'environ 61 millions de dollars.

Afin de mettre les constatations qui précèdent en perspective, il est nécessaire de noter que M. Willy a indiqué dans son témoignage que, dans le cas de toutes ses évaluations, chaque directeur régional de la succursale en cause était d'accord. Il convient aussi de noter que, bien que M. Willy n'avait aucune expérience antérieure comme inspecteur (en fait, son expérience antérieure n'est pas dans le domaine du crédit bancaire), au 26 avril 1983, on ne lui avait jamais laissé entendre qu'il n'avait pas la compétence ou la capacité nécessaire pour être inspecteur chef. Au contraire, M. Willson était assez élogieux au sujet des rapports de M. Willy sur Vancouver.

Tableau E – 10

Classification des prêts

SUCCURSALE	*UN*		*DEUX*		*TROIS*		*QUATRE*		*CINQ*	
	(en millions de dollars)									
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Saskatoon	20,1	71,5	4,7	16,7	3,3	11,7	0,8	2,8	9	0
Winnipeg	30,9	56,7	6,9	12,7	3,4	6,2	0,9	1,6	13,2	24,2
Vancouver	21,5	24,7	5,2	6,0	38,8	44,6	4,1	4,7	17,3	19,9
Prince George	13,9	21,9	17,1	26,9	24,3	38,3	7,6	11,8	0,7	1,1
Edmonton	67,0	51,6	10,1	7,8	34,8	26,8	15,0	11,8	2,9	2,2
Calgary	82,3	55,9	18,8	12,8	32,5	22,1	8,2	5,6	5,5	3,7
Prêts aux sociétés	58,8	63,1	5,6	6,0	7,9	8,5	20,9	22,4	0	0
TOTAL	294,5	48,8	68,4	11,3	145,0	24,0	57,4	9,5	39,6	6,6

Tableau E – 11

Classification des prêts

SUCCURSALE	*UN*		*DEUX*		*TROIS*		*QUATRE*		*CINQ*	
	(en millions de dollars)									
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Saskatoon	20,1	71,5	4,7	16,7	3,3	11,7	0,8	2,6	0	0
Winnipeg	30,9	56,7	6,9	12,7	3,4	6,2	0,9	1,6	13,2	24,2
Vancouver	6,8	9,4	15,6	21,4	15,2	21,0	5,5	7,6	24,7	35,9
Prince George	4,8	7,9	16,4	27,1	18,0	29,6	16,8	27,6	4,7	1,8
Edmonton	18,0	14,0	26,8	20,8	44,7	34,6	5,9	4,6	33,5	26,0
Calgary	20,4	13,9	39,1	26,6	37,5	25,5	20,8	14,1	29,3	19,9
Prêts aux sociétés	58,8	63,1	5,6	6,0	7,9	8,5	20,9	22,4	0	0
Total	159,8	27,6	115,1	19,0	130,0	22,5	71,6	12,4	105,1	18,2

M. Willy a indiqué que la pratique de la capitalisation des intérêts lui est apparue répandue et qu'il considérait que cela arrivait beaucoup trop souvent. Il a aussi déclaré qu'il était pratique courante de demander des honoraires et de prévoir leur paiement dans le montant global du prêt.

L'autre inspecteur chef qui a témoigné est M. Iain McLeod, qui a détenu divers postes dans des services de crédit bancaire avant de joindre la Norbanque en 1983. Voici les résultats des inspections de M. McLeod, qui ont été réalisées sur une période de 14 mois (Voir tableau E-11).

Comme on peut le constater dans le tableau qui précède et dans la présente annexe, il y a peu de différence entre les montants totaux classés par le curateur et par M. McLeod. Toutefois, il existe une forte variation dans la répartition entre les catégories de faible, douteux et mauvais. Cet écart s'explique par plusieurs raisons. Premièrement, les inspections de M. McLeod ont eu lieu sur une période de 14 mois, tandis que l'inspection du curateur n'a duré qu'un mois. Deuxièmement, l'inspecteur chef a déclaré qu'il a donné à la direction le bénéfice du doute dans son évaluation des comptes. Si l'inspecteur chef avait tort, il pouvait faire des corrections dans l'année suivante.

L'inspecteur chef pense que les provisions établies par la banque étaient insuffisantes. Dans son témoignage devant la commission, M. McLeod a souligné les mauvaises pratiques suivantes qui existaient à la banque avec les mêmes commentaires que firent MM. Adamsons et Cook :

1. Fréquence du financement à 100 pour 100;
2. Capitalisation de l'intérêt plus avance de fonds supplémentaires pour l'intérêt futur;
3. Vente des actifs à rendement médiocre à la valeur comptable, souvent financée à 100 pour 100 par la banque à la valeur comptable plus le service de la dette;
4. Forte concentration de montants importants auprès d'un petit nombre d'emprunteurs, par rapport au capital de la banque;
5. Transactions immobilières spéculatives fondées sur des événements futurs. Si ces événements ne se produisaient pas, le remboursement des prêts serait extrêmement difficile;
6. L'expansion généralisée du portefeuille au moment où d'autres banques faisaient des réductions;
7. Refus entêté, de reconnaître, de comptabiliser ou d'établir des provisions suffisantes pour pertes;
8. Dans de nombreux cas, les prêts étaient accordés avant tout à cause des honoraires prévus.

Tableau E – 12

(en millions de dollars)

SUCCURSALE	*Date d'inspection*	*CLASSIFICATION*						*TOTAL CLASSÉ*	
		Faible		*Douteux*		*Mauvais*			
Calgary	Avril 1985	78 694	29,5%	27 065	10,1%	3 060	1,2%	108 820	40,8%
Edmonton	Avril 1984	26 925	18,4%	11 133	7,6%	28 508	19,5%	66 566	45,5%
Prince George	Juin 1984	11 473	16,1%	10 380	14,5%	12 433	17,4%	34 286	48,0%
Toronto	Novembre 1984	385	0,8%	4 008	8,3%	30	0,06%	4 423	9,1%
Vancouver	Janvier 1985	17 144	19,6%	18 172	20,7%	5 249	6,0%	40 564	46,3%
Winnipeg	Juillet 1984	2 350	3,9%	2 149	3,6%	103	0,1%	4 602	7,6%
Saskatoon	Juin 1985	12 711	24,9%	10 182	19,9%	3 294	6,5%	26 187	51,3%
Énergie	Juillet 1985	55 606	45,5%	647	0,5%	1 694	1,4%	57 947	47,4%
TOTAL		$205 288		$83 736		$54 371		$343 395	

M. McLeod a noté qu'au départ, si une partie d'un prêt pouvait être classé, la somme entière du prêt était classée (la méthode de la matraque), afin d'attirer l'attention de la direction. Plus tard, la procédure a été modifiée et diverses parties du même prêt pouvaient être classées dans diverses catégories. L'inspection de la succursale de Vancouver du 14 novembre 1983 a été réalisée selon l'ancienne méthode, mais il ne semble pas que ce fut le cas des autres. Les résultats de l'inspection de Vancouver du 14 novembre 1983 ne sont pas inclus dans le tableau des résultats d'inspection.

Il est également juste de noter que les pratiques de prêt de la banque que nous venons de mentionner avaient cours essentiellement dans le traitement des dossiers problématiques, lorsque l'autre solution consistait simplement à radier le prêt.

I. Cessation des activités

Le 28 août 1985, la ministre d'État (Finances), un membre de son cabinet, l'inspecteur général et le conseiller juridique du Ministre rencontrèrent MM. Willson et Fortier. La Ministre déclara qu'à ce stade, elle n'avait pas pris de décision finale au sujet de la marche à suivre. L'inspecteur général, par contre, était d'avis que la banque devait être fermée. Les représentants de la Norbanque informèrent tout d'abord leurs interlocuteurs de diverses démarches entreprises en vue de résoudre les difficultés de la banque. La direction avait rencontré le comité sur les banques du cabinet albertain pour demander que la province garantisse les effets financiers de la Norbanque, qu'elle participe au capital de la banque et qu'elle participe à des pourparlers avec une banque internationale en vue de convertir la Norbanque en banque étrangère de l'annexe B. La banque avait également eu des discussions avec le ministre des Finances du gouvernement de la Saskatchewan pour solliciter un accroissement des dépôts du gouvernement de cette province. La Norbanque avait également été en rapport avec la société Hees dans le but de conclure un accord en vertu duquel cette société avaliserait ou garantirait des effets financiers de la Norbanque d'une valeur de 250 millions de dollars.

La question des perspectives de survie de la Norbanque dans le cas d'insolvabilité de la BCC fut abordée durant la réunion. La Ministre était d'avis qu'une solution quelconque devait être mise au point pour la Norbanque avant la fermeture de la BCC. La Ministre ne trouva pas satisfaisantes les ébauches de solutions mises de l'avant par la Norbanque, étant donné que la banque n'était pas en mesure de faire des propositions fermes.

Par la suite, la Ministre rencontra M. Allan Taylor de la Banque royale pour lui demander d'explorer auprès des banques de l'annexe A la possibilité que l'une d'entre elles soit disposée à une fusion avec la Norbanque. Aucune des banques ne se montra intéressée.

La possibilité de mettre au point un programme de soutien pour la Norbanque fut écartée à ce stade. Dans une note de service du 29 août 1985, le sous-ministre des Finances avisa les ministres que les coûts prévisibles d'un programme de soutien seraient supérieurs à 250 millions de dollars. Il indiqua également à cette occasion que les pertes à la réalisation pourraient se révéler nettement supérieures à 300 millions de dollars. Ces renseignements concordaient vraisemblablement aux résultats de l'examen de la Banque nationale que les ministres avaient en main.

Les ministres apprirent le 31 août 1985 que le gouvernement de l'Alberta n'était pas disposé à accorder à la Norbanque une aide aussi considérable que celle qui avait été souhaitée par la banque. L'Alberta était disposée tout au plus à convertir un dépôt de 70 millions de dollars en une autre forme de financement.

Le 31 août 1985, le gouvernement était « à peu près convaincu » qu'il y avait lieu de nommer un curateur, mais souhaitait qu'une dernière rencontre ait lieu avec la direction. MM. Willson, Scarth, Neapole, Fortier et Gordon se rendirent à Ottawa où ils rencontrèrent les deux ministres, leurs conseillers juridiques et un membre de leur cabinet. On informa les représentants de la banque du fait que la BCC serait fermée et une discussion s'ensuivit au sujet de l'avenir de la Norbanque. Les dirigeants de la banque ne jugeaient pas opportune la nomination d'un curateur. La fermeture de la BCC nuirait à la Norbanque à court terme, supposaient-ils, mais elle lui serait avantageuse à long terme puisque, en définitive, la Norbanque serait perçue comme étant différente de la BCC. Cette opinion ne fut pas jugée plausible. Immédiatement après la rencontre, la partie gouvernementale s'entretint avec l'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint pour discuter du rapport Adamsons sur le portefeuille de prêts et des résultats de l'examen de la Banque nationale. La banque fut alors avisée que la nomination d'un curateur la protégerait des répercussions néfastes de la fermeture de la BCC et du fait que la décision avait été prise parce que le gouvernement avait en main un rapport qui indiquait qu'aucune solution n'était possible. Il s'agissait du rapport Adamsons. On ne donna pas à la direction de la banque l'occasion de l'examiner ou d'y réagir. Les dirigeants de la banque étaient donc réduits à affirmer que le projet Rondix apporterait probablement la solution à toute

difficulté que pouvait soulever le rapport. Pour la ministre d'État aux Finances, le projet Rondix ne constituait pas une solution aux difficultés de la banque : il ne s'agissait pas d'une bonne affaire. La séance fut levée pour permettre aux cadres de la Norbanque de communiquer avec leur conseil d'administration.

À l'occasion d'une autre rencontre tenue le 1er septembre 1985, les ministres furent avisés du fait que le conseil ne donnerait pas son assentiment à la nomination d'un curateur. D'après la Norbanque, les dirigeants de la banque et ses vérificateurs étaient ceux qui étaient les mieux placés pour préserver l'actif de la banque. La saignée de dépôt que subissait alors la Norbanque était attribuée aux difficultés de la BCC et on soutenait donc que les instruments de soutien financier de la Banque du Canada, qui avaient été créés pour protéger les banques dans ce genre de situation, devaient continuer d'être accessibles à la Norbanque.

Les dispositions de l'article 278 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, qui autorisent le Ministre à nommer un curateur, stipulent certaines conditions préalables ayant trait à la situation financière de la banque visée. Le pouvoir du Ministre de nommer un curateur en vertu du paragraphe 278(2) dépend notamment de l'avis donné par l'inspecteur général qu'« une banque ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à échéance ».

Le 1er septembre 1985, le gouverneur de la Banque du Canada fut informé par l'inspecteur général que la banque n'était plus « viable ». Par conséquent, la Banque du Canada cessa d'accorder un soutien financier à la Norbanque, de sorte que cette dernière ne fut plus en mesure de respecter ses engagements à échéance. L'inspecteur général avisa alors le Ministre que la condition stipulée par le paragraphe 278(2) était réalisée. Sans être en mesure d'en faire la démonstration, le BIGB avait de bonnes raisons de croire que la banque était également insolvable, c'est-à-dire que son passif excédait son actif.

Un curateur fut nommé le 1er septembre 1985. Dans un communiqué de presse, il était dit notamment que les ministres étaient disposés à considérer la possibilité avancée par le conseil d'administration de la banque selon laquelle une réorganisation ou une fusion permettrait d'assurer la survie de la Norbanque. Il fut donc convenu d'accorder à la banque un temps limité pour tenter de réorganiser ses affaires ou d'opérer une fusion avec un autre établissement financier.

Pour aider la Norbanque à réorganiser ses affaires, le gouvernement chargea M. R.E. Bellamy, un courtier en valeurs mobilières, d'évaluer les propositions au nom du Ministre et de faire des recommandations sur leur viabilité. En date du 23 septembre 1983, M. Bellamy avait reçu et examiné trois propositions écrites de restructuration financière et il était au fait d'une autre proposition présentée par un actionnaire important de la banque. Les trois propositions écrites avaient en commun certaines caractéristiques, notamment la participation du gouvernement fédéral aussi bien que du gouvernement de l'Alberta et l'infusion de capital additionnel dans la banque. M. Bellamy arriva à la conclusion que « pour rétablir la confiance, la banque doit s'associer avec un établissement ou des établissements dont la solidité financière et la crédibilité commerciale sont indiscutables ». Il jugea que les trois propositions contenaient des lacunes importantes. M. Bellamy eut des pourparlers avec certaines grandes banques internationales ayant des activités au Canada à titre de banques de l'annexe B et en arriva à la conclusion que toute prise en charge des opérations commerciales de la banque serait conditionnelle à un engagement de la part du gouvernement d'absorber les pertes liées au portefeuille de prêts. Dans les circonstances, il jugea qu'un engagement de cette nature serait inacceptable. La banque fut donc liquidée au début de 1986.

Annexe F

Pratiques bancaires et vérification des banques

A. Les fonctions générales de la vérification

1. Généralités
   - a. *Objectivité*
   - b. *Information probante*
   - c. *Importance relative*
   - d. *Permanence de l'entreprise*
2. Application des P.C.G.R.
3. Grands principes comptables des banques
   - a. *Capitalisation des intérêts*
   - b. *Comptabilisation des intérêts courus*
   - c. *Provisions pour pertes sur prêts*
   - d. *Arrangements et provisions pour pertes sur prêts*
   - e. *Financement à cent pour cent*
   - f. *Revenus d'honoraires*

B. La vérification des décisions de prêt

C. Conclusions concernant la vérification des banques

D. Considérations d'ordre comptable en matière de déclaration

1. Évaluation
2. Caractéristiques des prêts à des fins de déclaration réglementaire

Annexe F

Pratiques bancaires et vérification des banques

A. Les fonctions générales de la vérification

1. Généralités

Les activités d'une entreprise s'effectuent sous l'autorité de la direction, laquelle est responsable de l'enregistrement exact des opérations et de l'établissement des états financiers conformément aux conventions comptables appropriées. Ces responsabilités incluent la préparation et la tenue des livres comptables, la conception et le maintien des contrôles internes, le choix et l'application des conventions comptables, la protection des biens et enfin, la prévention et la détection des fraudes et des erreurs.

Le but d'une vérification est d'exprimer une opinion sur les états financiers dressés par la direction afin de déterminer s'ils présentent fidèlement la situation financière de la banque à une date précise et les résultats de ses opérations pour la période examinée, conformément aux principes comptables généralement reconnus (P.C.G.R.) modifiés et élargis par la *Loi sur les banques*. Ces principes prévoient que le vérificateur devra faire appel à son jugement, notamment dans les cas où l'application d'une recommandation des P.C.G.R. fausserait les résultats.

Outre les normes et les principes couramment admis dans la profession, les vérificateurs d'une banque doivent respecter les contraintes de la *Loi sur les banques*. Celle-ci leur donne au moins un mandant, l'inspecteur général (et par son intermédiaire, le ministre des Finances), de plus que les vérificateurs en général. L'on pourrait même dire qu'ils en ont un autre aussi. Bien que le vérificateur d'une banque n'ait ni lien légal, ni lien contractuel avec les déposants, il doit en effet constamment tenir compte de leur existence et de la nature de leur recours en droit contre la banque (et quelquefois contre les vérificateurs). La décision d'approuver les états financiers d'une banque peut se répercuter sur la stabilité de l'institution, parce que celle-ci peut être

placée dans l'obligation de rembourser ses déposants. Dans le secteur bancaire, tout repose souvent sur un équilibre fragile, et une perturbation, qui dans un autre type d'entreprise serait négligeable, peut ici déclencher une réaction en chaîne qui aura les plus graves conséquences.

Le manuel de l'ICCA établit que l'opinion du vérificateur n'est ni une assurance quant à la viabilité future de l'entreprise, ni un avis sur l'efficience ou l'efficacité avec laquelle sont menées les opérations. L'assurance fournie est un degré raisonnable de certitude que les états financiers dans leur ensemble ne sont pas essentiellement erronés. Les procédures de vérification prennent pour acquis que la direction de l'entreprise est de bonne foi et le vérificateur doit lui-même déterminer dans quelle mesure il peut se fier aux systèmes mis en place par la direction. Il est impossible d'obtenir une certitude absolue vu la nécessité de faire appel à son jugement, l'utilisation de sondages, les limites inhérentes au contrôle interne et le fait aussi qu'une grande partie des informations probantes dont dispose le vérificateur sont de nature convaincante plutôt que concluante.

Dans le domaine de la vérification, la notion de jugement englobe un certain nombre de principes :

a. Objectivité

Le travail de vérification doit s'effectuer en toute objectivité, aucun intérêt, influence ou rapport, relativement aux affaires du client, ne devant être susceptible d'altérer le jugement du vérificateur.

b. Information probante

Les normes de vérification généralement reconnues obligent le vérificateur à recueillir des preuves suffisantes et pertinentes sur lesquelles il peut raisonnablement s'appuyer pour se former une opinion. Il ne lui est pas demandé de vérifier à fond chaque opération, ce qui est de toute façon impossible. Il obtient plutôt ces preuves en effectuant une vérification de conformité et en utilisant des procédés de corroboration. Dans le premier cas, le vérificateur s'assure que les contrôles internes mis en place fonctionnent véritablement. La mesure dans laquelle il se fie à ces contrôles détermine l'ampleur des sondages de corroboration qu'il effectue ensuite, pour vérifier directement l'exactitude des données fournies par le système comptable. Dans un cas comme dans l'autre, le vérificateur doit faire appel à son jugement, d'une part, pour déterminer l'étendue de la vérification et, d'autre part, pour définir ce qui constitue

des preuves suffisantes et pertinentes sur lesquelles il s'appuie pour se former une opinion.

c. Importance relative

Dans le contexte de la vérification, l'importance relative désigne l'importance que revêt l'exactitude ou l'inexactitude d'une information comptable relativement à la situation générale de l'établissement considéré. Le critère général a été bien défini par MM. Dilworth et Broadhurst. D'après le premier,

> [...] l'importance relative consiste à savoir si l'importance d'une erreur réelle ou éventuelle influencerait le jugement d'une personne raisonnable et pèserait dans la décision qu'elle prendra après avoir pris connaissance de l'information. (Traduction)

De son côté, M. Broadhurst exprime ainsi ce principe :

> Outre les divers critères purement mathématiques, comme le pourcentage des bénéfices normalisés, le pourcentage du total des prêts, et d'autres mesures, il est une chose que je voudrais savoir : si la correction que je voudrais faire apporter l'était effectivement, y a-t-il de fortes chances que le lecteur de l'état financier se forme une opinion différente de celle qu'il se serait faite s'il n'y avait pas eu correction et agisse différemment? Voilà un autre élément subjectif. (Traduction)

Selon M. Dilworth, la décision du vérificateur concernant l'importance relative de l'information peut dépendre de la situation ou de la stabilité de l'entreprise concernée. Si celle-ci connaît des difficultés, l'importance relative aura un seuil de tolérance moins élevé car, comme le dicte le bon sens, plus la catastrophe est proche, plus l'investisseur et le déposant voudront être informés et moins les erreurs seront tolérées.

d. Permanence de l'entreprise

L'établissement des états financiers conformément aux P.C.G.R. repose sur l'hypothèse initiale fondamentale que l'activité de l'entreprise est censée se poursuivre indéfiniment, c'est-à-dire que celle-ci sera, aussi longtemps qu'on puisse le prévoir, capable de réaliser son actif et d'acquitter ses dettes dans le cadre du déroulement normal de ses activités. Le vérificateur a donc pour responsabilité de s'assurer que cette hypothèse est fondée dans le cas de l'entreprise concernée. Au nombre des facteurs qui peuvent l'amener à émettre des doutes sur la capacité de l'entreprise à poursuivre indéfiniment son activité figurent des pertes d'exploitation répétées ou un fonds de roulement fortement

déficitaire, l'incapacité d'obtenir un financement suffisant pour assurer la poursuite des opérations, l'incapacité de respecter les modalités des conventions de prêt existantes, l'éventualité d'un dénouement malheureux d'une ou de plusieurs éventualités, des fonds insuffisants pour faire face aux engagements, l'existence de plans visant à réduire considérablement les opérations ou à y mettre fin, et des facteurs externes qui pourraient forcer une entreprise autrement solvable à fermer ses portes. Le vérificateur doit donc évaluer les circonstances dans chaque cas afin de déterminer dans quelle mesure ces facteurs sont susceptibles d'empêcher une entreprise de réaliser les éléments de son actif à leur valeur comptable et de poursuivre son exploitation. S'il en déduit qu'ils menacent sérieusement la survie de l'entreprise, mention doit en être faite dans les états financiers, sinon le vérificateur doit nuancer son opinion par une réserve. Il convient de préciser que le vérificateur ne saurait exprimer une réserve sur les états financiers à moins de disposer de preuves formelles, qui soulèvent des doutes très sérieux. Quoi qu'il en soit, si la poursuite de l'exploitation de l'entreprise paraît incertaine, des principes comptables plus prudents doivent être appliqués; par exemple, le choix d'une période plus courte pour l'évaluation des actifs, ou de valeurs plus proches des valeurs de réalisation et de liquidation. Comme toujours, il incombe au vérificateur d'examiner et d'évaluer le traitement comptable, les renseignements fournis et la présentation des états financiers afin de s'assurer qu'ils présentent une image fidèle de l'entreprise conformément aux P.C.G.R.

L'hypothèse voulant que l'activité de l'entreprise est censée se poursuivre indéfiniment concorde avec le fait que l'opinion du vérificateur n'est pas une assurance quant à la viabilité future de l'entreprise, car les états financiers ont pour objet de présenter la situation de l'entreprise à un moment bien précis de son existence.

2. Application des P.C.G.R.

La vérification des banques ne s'écarte pas sensiblement des principes comptables généralement reconnus bien que, dans son manuel, l'ICCA précise que :

> Nos recommandations visent à s'appliquer à tous les types d'entreprise à but lucratif [...] Cependant, en attendant un examen plus approfondi de la question, ces recommandations ne s'appliquent pas nécessairement aux problèmes particuliers des banques et des compagnies d'assurance. Aucune recommandation ne peut se substituer aux exigences de la législation. (Traduction)

En mai 1985, le Comité des normes de vérification de l'ICCA a proposé de supprimer cette exception, puisque les membres de l'Institut suivent et utilisent en pratique les P.C.G.R. et d'autres recommandations pertinentes du manuel dans le cadre de la vérification des banques. Le BIGB s'attend que les banques observent les P.C.G.R., au moins pour dresser le bilan de l'annexe J prévu par la *Loi sur les banques*.

Cependant, la *Loi sur les banques* prévoit certaines dérogations limitées aux P.C.G.R. Premièrement, la forme et le contenu des états financiers des banques sont définis dans la Loi. Deuxièmement, les principes comptables des banques diffèrent des principes habituels pour ce qui est de la comptabilisation des pertes sur prêts, de la comptabilisation des gains et pertes sur la cession de certains titres de créance, et de la méthode de conversion des opérations et des états financiers exprimés en monnaies étrangères.

La plus fondamentale de ces différences se situe au niveau de la méthode de comptabilisation des pertes sur prêts. Les redressements pour pertes (réserves spécifiques) apportées aux comptes de prêts sont imputés aux « provisions pour éventualités » qui figurent à la section « capital et réserves » du bilan. La provision annuelle pour pertes sur prêts, calculée à partir des pertes sur prêts subies au cours des cinq exercices précédents, qui est exprimée en pourcentage des prêts en cours et appliquée au solde des prêts à la clôture de l'exercice, est portée au crédit des « provisions pour éventualités » et au débit de l'état des revenus. Cette méthode de comptabilisation est, suppose-t-on, motivée par l'importance que revêt la confiance du public dans le secteur bancaire. Le compte des provisions pour éventualités a revêtu une certaine importance dans l'enquête sur la BCC.

3. Grands principes comptables des banques

a. Capitalisation des intérêts

La capitalisation des intérêts désigne l'opération par laquelle la banque avance des fonds à l'emprunteur afin que celui-ci puisse lui payer les intérêts du prêt qu'elle lui a consenti. La capitalisation peut avoir été prévue ou non dans la convention de prêt originale. Elle y est prévue lorsque la banque et son client n'attendent pas, dans l'immédiat, un flux de revenus suffisant pour assurer le service du prêt. L'exemple le plus courant est celui des prêts aux promoteurs immobiliers. Il est courant et acceptable d'inclure, dans ces conventions de prêt, une clause prévoyant l'avance de fonds suffisants pour payer les intérêts durant une

période d'exploitation déterminée. Par contre, le fait que la capitalisation ne soit pas prévue est considéré comme un signal d'alarme, car il indique que l'emprunteur n'est pas en mesure de faire face à ses engagements, peut-être à long terme.

M. Broadhurst a témoigné que, puisqu'elle revient, dans certains cas, à avancer des fonds supplémentaires à l'emprunteur, la décision de capitaliser les intérêts devrait tenir compte des mêmes considérations que l'octroi du prêt original. Bref, selon lui, il faut évaluer à nouveau la cote de solvabilité de l'emprunteur. Pour sa part, l'inspecteur général adjoint s'est montré moins catégorique en jugeant qu'il n'y a rien à redire à la capitalisation des intérêts jusqu'à concurrence de la valeur de la garantie, pour autant que cette valeur soit établie. Les vérificateurs de la BCC, MM. Lord et Carr, étaient d'avis que la capitalisation des intérêts au moment de la restructuration d'un prêt est acceptable si l'on a un degré raisonnable de certitude au sujet du recouvrement ultime du prêt. Par contre, M. Korthals a précisé ce qui suit :

> [...] quand nous restructurons, nous tenons à nous assurer que notre créance équivaut [...] au capital initial augmenté des intérêts non payés, mais nous n'essayerions jamais de capitaliser les intérêts de manière à les comptabiliser comme revenus. Nous ne les enregistrerions comme revenus que lorsqu'ils seraient effectivement payés. (Traduction)

Tant la direction de la BCC que celle de la Norbanque ont témoigné que leurs pratiques en matière de capitalisation des intérêts ne différaient pas de celles des autres banques. Par conséquent, les pratiques des autres banques ont été longuement débattues au cours des audiences. M. McLaughlan a précisé que les banques offrant des services complets font quelquefois de la capitalisation sous une autre forme, lorsqu'un chèque émis à l'ordre de la banque en règlement d'intérêts ou d'honoraires met un compte courant à découvert, ce qui entraîne l'ouverture d'une ligne de crédit. Comme la BCC n'offrait pas un service de comptes courants à ses clients, elle ajoutait simplement l'intérêt au solde du principal, jusqu'à concurrence de la valeur de la garantie. M. Neapole a déclaré qu'à sa connaissance il était courant que les intérêts exigibles soient débités d'un compte actif et considérés comme recouvrés. M. Korhtals, par contre, n'était pas sûr que le fait de débiter ainsi un compte actif pouvait être considéré comme une capitalisation des intérêts et a affirmé que, de toute façon, cette pratique ne devait plus être utilisée dès qu'il y avait défaut de paiement. Comme la BCC et la Norbanque capitalisaient souvent les intérêts lors de la mise sur pied d'un arrangement, l'affirmation de MM. McLaughlan et Neapole voulant que les pratiques soient semblables d'une banque à l'autre ne tient pas.

La Banque Toronto-Dominion ne capitalise pas les intérêts lors de la restructuration d'un prêt. Si le prêt n'est pas en souffrance, souvent la banque avancera des fonds à l'emprunteur dont la rentabilité et la situation financière sont satisfaisantes afin de lui permettre de faire face au paiement des intérêts. Ainsi, le prêt consenti par la banque peut grossir d'année en année et on peut dire, en ce sens, que la banque capitalise les intérêts. Par contre, si l'emprunteur connaît des revers, la banque peut mettre fin à un tel arrangement. Cette politique est résumée par le directeur général et chef comptable de la Banque Toronto-Dominion, dans une lettre qu'il adressait le 12 mars 1984 en réponse à une étude du BIGB :

> Il est courant d'ajouter les intérêts au principal d'un prêt ou encore de débiter les intérêts d'un compte, mettant ainsi ce compte à découvert ou accroissant le découvert, si la dette totale de l'emprunteur ne dépasse pas la marge de crédit autorisée ou est appuyée par une solide garantie. En pareil cas, le prêt est considéré comme étant à jour et ne devrait donc pas être déclaré [...] (Traduction)

Le président et chef de direction de la Banque de Montréal, M. Mulholland, a témoigné que sa banque interdisait la capitalisation des intérêts sauf dans quelques rares cas, entre autres pour les prêts relatifs à des projets de construction. Il est possible que les intérêts ne soient pas capitalisés s'il s'agit d'un prêt à intérêt non comptabilisé ou si leur capitalisation empêchait le classement du prêt dans la catégorie des prêts à intérêt non comptabilisé.

Le président du conseil d'administration, président et chef de direction de la Banque de Commerce canadienne impériale, M. Fullerton a témoigné que sa banque ne capitalisait pas les intérêts si le prêt était en souffrance et que, si la direction avait des inquiétudes au sujet du prêt, elle ne le maintiendrait pas à jour en ajoutant les intérêts au principal. Si l'emprunteur manque à ses engagements et désire une avance supplémentaire dans le cadre de la restructuration de son prêt, sa demande doit passer par toutes les étapes du processus habituel d'approbation des prêts. Dans une lettre qu'il adressait le 14 mars 1984 en réponse à l'étude du BIGB, le vice-président et chef comptable de la Banque de Commerce canadienne impériale expose en ces termes la politique de son établissement :

> [...] Il est courant d'autoriser que les intérêts soient ajoutés au principal d'un prêt ou qu'un compte soit mis à découvert lorsque la dette totale de l'emprunteur ne dépasse pas la marge de crédit accordée ou qu'elle est jugée recouvrable. Dans ces cas, les intérêts sont considérés comme payés. En outre, si des opérations ont été enregistrées dans les comptes de l'emprunteur, peut-on dire que les intérêts n'ont pas été payés?

> Nous tenons aussi à préciser que les nouvelles lignes directrices proposées permettront un contrôle effectif des pratiques bancaires à cet égard. S'il arrivait qu'un prêt en difficulté soit mis en cause, la banque évaluerait nécessairement le risque global et les intérêts exigibles ne seraient pas capitalisés si le recouvrement du principal augmenté des intérêts était incertain; ce prêt figurerait dans la catégorie des prêts à intérêt non comptabilisé. (Traduction)

À la Banque royale du Canada, mis à part les cas où la capitalisation des intérêts est prévue dans la convention ou le contrat de prêt original, la règle est la suivante :

> Il peut y avoir d'autres exceptions, spécialement quand il est évident que nos fonds sont en sûreté et qu'il est dans l'intérêt de la banque de répondre favorablement à la demande de l'emprunteur. Cependant, il convient dans ces situations de s'appuyer sur un solide jugement et de soumettre chaque cas à l'examen du bureau concerné ou du siège social. (Traduction)

Les intérêts ne sont capitalisés que si la haute direction est absolument convaincue que la banque recouvrera la totalité de ses fonds. La décision est prise par un cadre supérieur qui n'a rien eu à voir auparavant avec le prêt en question. Cependant, il ne serait pas normal, a précisé M. Allan Taylor, que la banque continue à capitaliser chaque année les intérêts parce que cela « fausserait [...] les registres comptables dans leur ensemble ».

Le président du conseil et chef de direction de Banque de Nouvelle-Écosse, M. Ritchie, a témoigné que les intérêts sont très rarement capitalisés dans le cas d'un prêt à intérêt non comptabilisé. Si le prêt est inexécuté, la capitalisation des intérêts ne serait pas normale, surtout si le prêt fait l'objet d'un arrangement. Toutefois, tout dépend de la valeur de la garantie.

De son côté, M. Bélanger a témoigné que la Banque nationale exige normalement que les emprunteurs remboursent les intérêts et le principal à même les fonds générés par leurs activités normales. Les intérêts ne sont pas capitalisés, sauf dans le cas de prêts consentis pour certains projets.

Il ressort de ce qui précède qu'il existe trois pratiques en matière de capitalisation des intérêts : (1) la capitalisation est interdite; (2) la capitalisation est prévue à condition d'être traitée comme s'il s'agissait d'une nouvelle demande de crédit, évaluée selon les critères habituels de la banque en matière de prêts; et (3) la capitalisation est permise jusqu'à concurrence de la valeur marchande courante de la garantie. La Commission n'a à s'interroger sur « l'acceptabilité » de la troisième pratique que dans le contexte de l'exactitude des états financiers

auxquels s'est fié, à tort ou à raison, le BIGB. Nous reviendrons sur ce point après avoir examiné d'autres pratiques bancaires, mais l'on peut déjà indiquer que, pour des raisons qui seront exposées plus loin, la troisième pratique est imprudente. M. MacKenzie a témoigné qu'il fallait au moins attacher une importance généralement plus grande à la qualité de la garantie et à la protection qu'elle offre pour pouvoir utiliser la troisième pratique.

Une certaine capitalisation des intérêts peut être jugée acceptable par les vérificateurs et être justifiée du point de vue de la banque. Dans le cas de la capitalisation non prévue dans le contrat original, le vérificateur devrait, selon M. Broadhurst, s'assurer que la banque a procédé à une autre évaluation de l'état de l'ensemble de ses prêts afin de déterminer s'il y a lieu d'avancer d'autres fonds au titre du paiement des intérêts. Toujours selon M. Broadhurst, s'il subsiste *le moindre* doute quant au recouvrement des fonds, les intérêts ne devraient pas être capitalisés; cependant, une capitalisation effectuée à bon escient ne gonfle pas artificiellement les états financiers.

b. Comptabilisation des intérêts courus

Les règles de comptabilisation des intérêts courus ont été uniformisées et figurent dans le document sur les prêts inexécutés publié par le BIGB en juin 1984, qui s'applique à l'exercice financier 1985 et aux exercices suivants. Cependant, ni la BCC, ni la Norbanque n'ont terminé l'exercice financier 1985. Auparavant, les banques de l'annexe A n'utilisaient pas les mêmes méthodes pour comptabiliser les intérêts courus et il n'y avait aucun consensus à ce sujet dans le secteur bancaire. Il existait cependant un dénominateur commun : on cessait de comptabiliser les intérêts courus dès qu'ils étaient en retard depuis un nombre spécifique de jours. Par exemple, à la Banque Toronto-Dominion, tout prêt dont les intérêts étaient en souffrance depuis 90 jours était classé comme prêt à intérêt non comptabilisé sauf s'il était assuré ou garanti par une administration publique canadienne. Les prêts qui n'étaient pas encore en souffrance pouvaient être classés dans la catégorie des prêts à intérêt non comptabilisé si, de l'avis de la direction de la banque, il y avait des doutes au sujet du recouvrement ultime de toute partie du principal ou des intérêts. Une fois que le prêt était classé comme prêt à intérêt non comptabilisé, les intérêts courus étaient contre-passés. La direction ne pouvait cependant déroger à la règle des 90 jours.

Dans d'autres banques, la direction pouvait y déroger. La Banque royale avait pour politique de ne plus comptabiliser les intérêts qui étaient en souffrance depuis 90 jours, ou depuis moins longtemps s'il y

avait des doutes au sujet du recouvrement. En 1983, la banque a reformulé comme suit la note qui accompagnait ses états financiers :

> Les prêts sont classés comme prêts à intérêt non comptabilisé [...] lorsque les intérêts sont en souffrance depuis 90 jours, à moins que la direction n'estime qu'il n'y a aucun doute raisonnable au sujet du recouvrement du principal et des intérêts. (Traduction)

La note a été reformulée à des fins de clarification seulement; la Banque royale n'en est pas devenue moins prudente. Elle n'a toujours autorisé que de rares exceptions à la règle des 90 jours et seulement lorsque la valeur de la garantie dépassait nettement le principal et les intérêts non payés. En fait, les exceptions sont si rares que, depuis le 1er novembre 1984, la Banque royale n'avait eu qu'un seul prêt de plus de 4 millions de dollars dont elle continuait de comptabiliser les intérêts même s'ils étaient en souffrance depuis plus de 90 jours. Par la suite, le prêt a été classé comme prêt à intérêt non comptabilisé et tous les intérêts courus ont été contre-passés.

Certaines banques contre-passaient les intérêts des prêts qui avaient été classés comme prêts à intérêt non comptabilisé durant l'exercice en cours.

Une banque en particulier a cessé de comptabiliser les intérêts en souffrance depuis 90 jours, mais a attendu qu'ils soient en retard depuis 180 jours avant de les contre-passer. Certaines banques ont fait des exceptions à leurs règles générales après avoir procédé à une évaluation spéciale du prêt, notamment de la valeur intrinsèque de la garantie. D'autres banques n'ont pas voulu reconnaître avoir fait des exceptions semblables. Les divergences sont telles au niveau des conventions comptables qu'une banque, par exemple, déduisait des revenus les intérêts des prêts improductifs pour l'exercice en cours, mais capitalisait les intérêts relatifs aux exercices financiers précédents et tenait compte de ces intérêts capitalisés pour calculer le montant des provisions pour pertes sur prêts. Il arrivait rarement qu'une banque continue de comptabiliser les intérêts en souffrance depuis 90 ou 180 jours, selon le cas, parce que la direction jugeait bon de déroger à la règle dans un cas particulier. M. Mulholland a déclaré ce qui suit :

> [...] [nous avons fait un sondage] parmi les responsables des opérations pour savoir si quelqu'un se rappelait avoir jamais utilisé le pouvoir de dérogation de la direction. Nous n'avons trouvé personne qui l'avait utilisé ou pouvait se rappeler l'avoir fait. (Traduction)

À partir de 1983, mais surtout après la parution du document sur les prêts inexécutés publié par l'inspecteur général en juin 1984, plusieurs banques ont adopté des conventions comptables en conformité avec la règle voulant que les prêts soient classés comme prêts à intérêt non comptabilisé si le paiement des intérêts est en souffrance depuis 90

jours, à moins que la direction ne juge qu'il n'a pas de doute raisonnable au sujet du recouvrement du principal et des intérêts. Ce critère du doute raisonnable constitue ce que l'on appelle le « pouvoir de dérogation de la direction ». La mesure dans laquelle il est utilisé semble varier d'une banque à l'autre. Cependant, les banques conviennent que son utilisation est considérée comme exceptionnelle. La plupart d'entre elles estiment qu'il est rarement utilisé.

Selon M. MacKenzie, les vérificateurs examinent la décision prise par la direction au sujet de la comptabilisation des intérêts courus à la lumière de certains critères qui sont repris textuellement d'un mémoire rédigé par M. MacKenzie sur le sujet et dont on trouvera la traduction ci-dessous. Ces critères sont les suivants :

1. La valeur des garanties dépasse amplement le montant du principal et des intérêts.

2. Il est réaliste de croire que l'emprunteur pourra, dans un avenir raisonnablement proche, avoir accès à une source de liquidités suffisantes pour assurer le service du prêt et que la valeur marchande présente du bien donné en garantie permet de couvrir les intérêts courus, qu'ils aient été capitalisés ou non. En d'autres termes, bien qu'il puisse suffire de calculer sur une plus longue période la valeur du bien donné en garantie du principal afin de déterminer si le principal est recouvrable, il faut que le bien donné en garantie d'un prêt dont les intérêts sont comptabilisés ait une valeur marchande présente de qualité. Cela découle de la proposition générale voulant que les prêts commerciaux exécutés puissent, si besoin est, être vendus sans recours à d'autres prêteurs à leur valeur comptable, intérêts courus ou capitalisés inclus.

3. La sécurité d'un prêt, intérêts compris, ne devrait pas dépendre de garanties de tiers, à moins que celles-ci ne puissent être mises en doute (par exemple, garantie d'une administration publique ou d'une entreprise ayant une cote de crédit de première qualité) ou ne soient appuyées par des biens de bonne qualité.

4. Les intérêts en souffrance ne sont pas comptabilisés dans le cas des prêts afférents à des projets « inactifs », par exemple un terrain vacant alors qu'aucune campagne de vente en cours ne donne de résultats ou n'est raisonnablement susceptible d'en produire.

5. Dans le cas d'un prêt en difficulté, un refinancement, une restructuration ou un autre type de réorganisation est en cours (ou le sera presque certainement) et aura pour effet :
   i) de générer dans un proche avenir des fonds suffisants pour assurer le service du prêt, ou
   ii) d'obtenir d'autres biens de bonne qualité en garantie, afin de justifier la capitalisation des intérêts.

6. La banque (ou d'autres créanciers) n'a pas demandé et n'a pas l'intention de demander que les affaires du débiteur soient confiées à un séquestre.

c. Provisions pour pertes sur prêts

Les pratiques en matière de constitution de provisions pour pertes sur prêts modifient la valeur comptable des prêts indiquée dans les états financiers de même que le revenu déclaré dans l'état des revenus. Durant la récession qui a touché l'Ouest canadien, tant la BCC que la Norbanque ont assisté à une forte baisse de la valeur marchande des biens acceptés en garantie des prêts qu'elles avaient consentis. Les banques ont jugé que la situation était exceptionnelle et elles ont établi des conventions comptables en conséquence. Au lieu d'évaluer les biens détenus en garantie à partir de leur valeur marchande courante, la BCC a jugé plus réaliste de tenir compte d'une reprise attendue du marché d'ici un à trois ans pour les évaluer (« valeur de référence »). Pour sa part, la Norbanque a mis au point une « stratégie » qui consistait à établir des plans spécifiques pour mettre sur pied des arrangements fondés sur la valeur des actifs tangibles que la banque avait repris par suite de la réalisation de mauvaises créances. À l'étape de l'arrangement, les actifs étaient évalués à partir de la « valeur d'investissement ». Terminologie à part, la BCC et la Norbanque procédaient à peu près de la même façon : elles ne tenaient pas compte de la conjoncture et surévaluaient les actifs en escomptant un redressement du marché dans un avenir indéterminé. La pertinence des concepts de « valeur de référence » et de « valeur d'investissement » est examinée en détail ailleurs, aussi nous contentons-nous d'indiquer ici ce qu'en pensent les grandes banques.

Tous les chefs de direction et les présidents des grandes banques appelés à témoigner à ce sujet ont critiqué les valeurs de référence adoptées par la BCC. Un banquier a déclaré que, si personne ne voulait acheter l'actif, la valeur de celui-ci était « nulle ». Certains banquiers ont indiqué que, si la garantie avait perdu de la valeur en raison des conditions économiques, la banque devait l'évaluer continuellement et rajuster la provision en conséquence. M. Taylor a pour sa part déclaré ceci :

> J'ajouterais simplement [...] que dans un cas comme celui-ci où l'on parle d'attribuer une valeur peut-être nulle à un bien qu'aucun acheteur n'est de toute évidence prêt à acquérir, je ne connais aucun prêteur qui se désintéresserait de ce bien. Cela m'indique que le bien doit avoir une certaine valeur de base [...] (Traduction)

Les experts appelés à vérifier les preuves ont également approuvé l'évaluation continue. M. Broadhurst a précisé ce qui suit :

> Lorsqu'on évalue une garantie et que l'activité économique est en baisse [...], il n'est pas inhabituel que la provision établie à l'égard d'un prêt augmente d'année en année [...]
>
> [...] il n'est pas inhabituel non plus d'avoir constitué une provision spécifique [...] d'assister à un redressement de l'entreprise ou de l'économie, auquel cas toute ou une partie de cette provision sera contre-passée durant une année subséquente [...] (Traduction)

La plupart des banquiers ont déclaré que l'établissement d'une provision dépendait de deux facteurs : la capacité de payer de l'emprunteur et la valeur de la garantie. Si l'emprunteur est une entreprise en exploitation, la valeur de la garantie n'est pas directement pertinente. Lorsque la capacité de payer de l'emprunteur soulève des doutes ou que la banque avance elle-même les fonds nécessaires à l'emprunteur pour payer, alors la valeur de la garantie revêt une importance considérable.

Tous les banquiers ont insisté sur le fait que l'établissement de provisions était une question de jugement. Dans ce domaine comme dans la plupart des autres domaines de la comptabilité bancaire, les normes varient d'une banque à l'autre. Certaines banques établissent des provisions à l'égard des pertes « éventuelles », tandis que d'autres constituent des provisions à l'égard des pertes « probables » ou « vraisemblables ». Ce dernier cas représente une pratique acceptable.

La seule banque qui dispose de lignes directrices écrites sur le sujet est la Banque de Commerce canadienne impériale. La règle générale est la suivante :

> On s'attend que vous fassiez preuve d'objectivité, de prudence et de réalisme pour estimer correctement la perte réelle ou éventuelle que subira la banque sur chaque prêt.

Plus loin, il est indiqué :

> Normalement, une provision spécifique devrait être établie s'il y a un doute raisonnable quant au recouvrement du prêt et que celui-ci dépend finalement de facteurs qui ne peuvent être prévus avec une certitude raisonnable.
>
> Il n'y a pas lieu de constituer des provisions spécifiques dans la mesure où :
>
> a) une valeur prudente a été attribuée à la garantie réelle; ou
>
> b) une estimation raisonnable, mais prudente, a été faite du montant recouvrable à même des créances ou marchandises cédées à la banque, des billets garantis, des effets endossés ou d'autres garanties;
>
> c) dans le cas d'une garantie hypothécaire, une estimation prudente - habituellement confirmée par une évaluation fiable - a été faite du montant net recouvrable;

d) une estimation prudente a été faite du montant recouvrable d'autres sources, notamment, sur une base très sélective, des revenus futurs;

et que celle-ci est suffisante pour couvrir le prêt.

La Banque Toronto-Dominion a une politique tout à fait différente. Comme elle trouve très difficile d'évaluer avec exactitude les biens donnés en garantie et vu son petit nombre de prêts à intérêt non comptabilisé, la banque a déterminé que le meilleur moyen de refléter sa situation financière était de cesser de comptabiliser les intérêts courus au lieu d'établir une provision pour pertes, puisque la non-constatation des intérêts se répercute beaucoup plus sur l'état des revenus de l'année. Cela est vrai dans la mesure où la règle actuelle prévoyant la détermination des provisions pour pertes sur prêts à partir d'une moyenne mobile sur cinq ans continue de s'appliquer. En 1983, la banque inscrivait depuis plus d'un an des prêts à intérêt non comptabilisé sans qu'aucune mesure n'ait été prise. La chose ne s'était jamais produite auparavant. En 1984, la banque a réduit la valeur de tous ces prêts à intérêt non comptabilisé d'un certain pourcentage minimum - (25 pour 100 en Alberta et 10 pour 100 en Colombie-Britannique, ce pourcentage devant être relevé en 1985 si les circonstances ne changeaient pas). Cette provision ne s'appliquait qu'aux prêts à intérêt non comptabilisé consentis dans la région considérée, et non à la totalité des prêts, et était considérée comme une provision minimum.

Outre ceux des présidents et des chefs de direction des grandes banques, la Commission a également entendu le témoignage de cadres bancaires supérieurs sur les méthodes d'établissement de provisions. Ceux qui avaient de l'expérience en matière de crédit en Alberta et qui ont eu l'occasion d'inspecter les dossiers de la BCC ont témoigné n'avoir jamais entendu parler de l'utilisation de valeurs de référence. M. Tallman a décrit la pratique comme peu raisonnable et peu réaliste.

Appelé à donner son opinion sur les méthodes d'évaluation des garanties, M. Broadhurst a déclaré qu'il trouverait « inquiétant » de partir du principe que la situation économique s'améliorerait considérablement; il examinerait donc chaque dossier de prêt pour déterminer le degré d'amélioration attendu et les raisons de cette amélioration. Il a ajouté que « les évaluations prudentes étaient de rigueur à l'heure actuelle ». Dans la mesure où son jugement est raisonnable tant au niveau du prêt qu'à celui du portefeuille de prêts de la banque, le vérificateur ne doit pas négliger complètement les facteurs économiques quand il cherche à évaluer raisonnablement le bien donné en garantie alors que le marché de celui-ci est très déprimé. Le vérificateur doit se montrer prudent à cet égard. Si les hypothèses économiques sont très

optimistes, il doit « se montrer très vigilant » parce que de telles hypothèses sont dangereuses. M. Broadhurst « s'inquiéterait » d'une telle méthode d'évaluation.

d. Arrangements et provisions pour pertes sur prêts

Au Canada, il est courant que les banques aux prises avec un prêt en difficulté cherchent à mettre un arrangement sur pied; la radiation d'un prêt ne se fait qu'en dernier ressort. Ces arrangements peuvent consister à rééchelonner le principal et les intérêts, à convertir la dette en actions ou encore à consentir d'autres prêts pour permettre au débiteur de surmonter ses difficultés. Afin de déterminer s'il faut restructurer un prêt ou établir une provision spécifique, la banque examine la situation financière de l'emprunteur et l'évolution de ses revenus dans le temps, la qualité de sa direction, la valeur de la garantie et d'autres éléments pertinents. Pour constituer des provisions spécifiques à l'égard des prêts, on tient également compte, mais dans une moindre mesure, des perspectives économiques.

Il est important de distinguer la décision de mettre sur pied un arrangement, prise par la direction, des conséquences comptables de cette décision. La mise sur pied d'un arrangement ne dispense pas de la nécessité de constituer une provision lorsqu'il faudrait le faire de toute façon. M. MacGirr a déclaré, et M. Broadhurst en a convenu, que :

> [...] choisir d'attendre l'aliénation du bien donné en garantie ne dispense pas, à mon avis, de l'obligation de constituer des provisions adéquates. S'il en était autrement - et je crois que c'est évident - la banque pourrait éviter d'établir des provisions en décidant tout simplement de s'accrocher à toutes ses mauvaises créances. (Traduction)

Il n'est pas nécessaire de constituer une provision si la banque est convaincue que l'emprunteur, même s'il connaît des difficultés, sera finalement capable de rembourser intégralement son emprunt. Cependant, lorsque l'emprunteur manque à ses engagements, le bon sens indique que, si le bien donné en garantie n'a pas une valeur marchande courante suffisante pour couvrir la dette, la banque subira une perte à moins qu'elle ne puisse mettre sur pied un arrangement qui lui permette en définitive de recouvrer son dû. Il convient de souligner que le nombre et l'importance globale des prêts ayant fait l'objet d'un arrangement dans le portefeuille de prêts a des implications importantes en raison du « recul » que le vérificateur doit prendre. Cet aspect revêt une certaine importance dans les témoignages entendus par la Commission.

Enfin, les provisions pour éventualités sont normalement établies pour les pertes imprévues sur prêts; elles ne remplacent pas les provisions spécifiques à l'égard des prêts.

e. Financement à cent pour cent

La Commission a entendu de nombreux témoignages au sujet du financement à cent pour cent, qui est typiquement et quelquefois inévitablement consenti lors de la mise sur pied d'un arrangement. Si l'emprunteur possède une valeur nette substantielle ou dispose d'autres sources de fonds pour rembourser sa dette, il est tout à fait normal de lui consentir un prêt non garanti ou partiellement garanti. Par contre, si la valeur nette de l'emprunteur n'est pas importante ou que celui-ci ne détient pas une grande part dans le projet financé, les vérificateurs doivent en déduire qu'il peut être nécessaire de constituer une provision parce que la valeur de la garantie n'est pas suffisante. Lorsque les livres de la banque révèlent plusieurs financements semblables, le vérificateur doit être vigilant et s'assurer que les provisions pour pertes sur prêts sont dans l'ensemble suffisantes. Nous revenons un peu plus loin sur les implications du financement à cent pour cent pour les vérificateurs.

f. Revenus d'honoraires

La façon dont les banques doivent comptabiliser les honoraires n'a pas été abordée dans les témoignages. M. Broadhurst a déclaré qu'on pouvait à juste titre capitaliser les honoraires de la même façon que les intérêts. Il a été porté à la connaissance de la Commission que la BCC, mais non la Norbanque, avait l'habitude d'exiger des honoraires en contrepartie de la restructuration d'un prêt. Au moins une grande banque canadienne applique une telle politique, mais ses honoraires sont « très minimes ». Dans une autre banque, il semble que ces honoraires comprennent seulement les frais juridiques et ceux de comptabilité. La Commission a aussi appris que toutes les banques exigeaient une commission d'engagement de l'ordre de un demi à un pour cent du montant du prêt autorisé. La Norbanque exigeait souvent des commissions beaucoup plus élevées, des « honoraires pour services de banque d'investissement », pouvant représenter 15 pour 100 du montant du prêt autorisé. Des témoins ont déclaré n'avoir jamais entendu parler de tels honoraires avant d'avoir examiné les opérations de la Norbanque, mais il s'agissait de cadres intermédiaires, qui connaissaient mal les pratiques des banques d'investissement. L'inspecteur général a reconnu que les banques d'investissement ne prêtent pas simplement des fonds mais offrent toute une gamme de services qui contribuent davantage à la conclusion d'une opération commerciale qu'une simple avance de fonds

pour laquelle une banque est en droit d'exiger des honoraires. Il a déclaré que ces services n'étaient pas inhabituels dans le domaine des opérations de prêt commercial. Cependant, a-t-il précisé, « on ne saurait dire quelle est la nature exacte des activités des banques d'investissement ».

Les honoraires relatifs aux opérations de prêt ou à d'autres activités à long terme, qui tiennent lieu d'intérêts, sont habituellement répartis sur plusieurs années tandis que les honoraires pour « services de banques d'investissement » sont habituellement compris dans le revenu de l'année où les services ont été rendus. La Norbanque fait état de cette distinction dans une note jointe à ses états financiers de 1984 :

> La banque perçoit des honoraires au titre de la gestion des opérations de prêt et d'autres services consultatifs professionnels qu'elle rend à ses clients. Les honoraires relatifs aux opérations de prêt ou à d'autres activités à long terme sont répartis sur plusieurs années. Les autres honoraires sont inclus dans le revenu de l'année où les services auxquels ils se rapportent ont été rendus. (Traduction)

La distinction entre « les honoraires relatifs aux opérations de prêt » et les « autres honoraires » est ambiguë, ainsi que l'a illustré M. Fortier en décrivant la façon dont les honoraires étaient comptabilisés à titre de revenus :

> [...] essentiellement [...] si l'opération commerciale n'avait pu être conclue sans nous - si nous l'avions facilitée grâce à nos gens, à l'expertise qu'ils possédaient, qu'ils amenaient avec eux et qui servait aux négociations avec l'emprunteur ou avec un tiers avec lequel l'emprunteur négociait, alors [...] nous avions gagné ces honoraires et nous avions pratiquement créé les conditions pour les obtenir.
>
> Autrement, si ce n'était pas le cas, alors il fallait répartir les honoraires sur plusieurs années [...] (Traduction)

M. MacKenzie a élaboré les critères suivants afin de déterminer si les honoraires doivent remplacer les intérêts et de choisir en conséquence une méthode pour les comptabiliser comme revenus :

1. Les services de banque d'investissement qui donnent lieu à des honoraires doivent, en fait, ajouter de la valeur au bien concerné.

2. L'ampleur de la tâche et le montant approximatif des honoraires doivent avoir été approuvés par le client à l'avance.

3. Il ne doit pas y avoir d'entente secondaire avec le client prévoyant une réduction des honoraires ou un rajustement ultérieur des taux

d'intérêt ou toute autre clause visant à réduire le montant des honoraires.

4. Tout le travail convenu doit avoir été fait et tous les frais engagés pour gagner les honoraires doivent avoir été effectivement engagés.

5. Chaque créance à laquelle se rapportent les honoraires doit être une nouvelle créance de la banque et elle ne doit pas redonner un « nouveau visage » à un vieux prêt.

6. Enfin, le prêt qui est consenti doit être pleinement productif et assorti d'un taux d'intérêt approprié (taux du marché applicable à la catégorie de prêts considérée).

Le critère de base, selon M. MacKenzie, est que le prêt qui en résulte est d'une qualité telle qu'il peut être cédé sans escompte à un autre établissement financier.

B. La vérification des décisions de prêt

Les examens effectués par les vérificateurs et les procédures de vérification n'ont soulevé aucun problème. La question clé consiste plutôt à savoir si les vérificateurs ont bien tenu compte de l'information dont ils disposaient. Il pourrait cependant s'avérer utile de passer en revue les procédures de vérification.

Les prêts commerciaux qui font l'objet d'un examen sont choisis en fonction de leur importance et de leur classement. Tous les prêts dépassant un certain montant sont examinés de même que les prêts supérieurs à un montant moins élevé qui sont classés comme prêts en difficulté, en souffrance ou inexécutés. Pour les autres prêts, on procède par sondage. Dans chaque cas, la procédure normale consiste à se procurer une copie de la fiche sommaire. Dans certains cas, l'examen s'arrête là. Dans d'autres, on procède également à un examen rapide du dossier. Pour certains autres prêts, le vérificateur examine les dossiers en détail et en discute avec les responsables de la banque. Le vérificateur recueille également des renseignements sur la ventilation du portefeuille de prêts par région et secteur commercial ou industriel, le pourcentage de prêts inexécutés, le nombre de prêts restructurés ou ayant fait l'objet d'un arrangement et leur importance globale, le nombre de prêts consentis à des emprunteurs liés, de même que sur toute autre tendance constatée dans les états financiers ou durant

l'examen, notamment si la banque a été moins prudente pour calculer ses « autres revenus ».

Durant ses travaux, le vérificateur doit déterminer sur quelle base la direction et les vérificateurs de la banque ont évalué la capacité de payer de l'emprunteur. Le vérificateur s'attend à trouver dans les dossiers une justification de la décision qui a été prise de constituer ou non une provision. M. Broadhurst a déclaré ce qui suit à cet égard :

> L'information disponible devrait permettre au vérificateur de déterminer pourquoi les responsables du crédit jugent bon de constituer une provision et lui donner une idée de la méthode utilisée pour calculer le montant de la provision ou, par ailleurs, pourquoi ils estiment, même si la banque ne tient pas compte de la garantie pour une raison ou pour une autre, qu'il y a des doutes au sujet de la capacité de payer de l'emprunteur, pourquoi ils jugent que la garantie serait suffisante et qu'ils n'auraient pas besoin de constituer une provision. (Traduction)

Il est normal et acceptable qu'il y ait désaccord sur une question de jugement quant à la nécessité de constituer ou non une provision pour chaque prêt. Cependant, le vérificateur doit « prendre du recul » et considérer l'ensemble des provisions pour prêts à la lumière des renseignements qu'il a recueillis, des tendances qu'il a constatées et des jugements qu'il en a relevés. M. Broadhurst a en outre déclaré ceci :

> En ce qui concerne la constitution de provisions pour prêts, je crois qu'il y a deux grandes approches. La première consiste à examiner certains prêts individuels, et la seconde, à prendre du recul et à considérer l'ensemble des provisions pour prêts à la lumière des tendances constatées et des jugements émis lors de l'examen des prêts individuels. Par exemple, plus le nombre de prêts ayant fait l'objet d'un arrangement est élevé, plus le vérificateur poussera son examen de ces prêts. Plus le pourcentage de prêts inexécutés est élevé, plus il approfondira l'examen de ces prêts. (Traduction)

M. MacKenzie a abondé dans le même sens. Pour lui, il est important de se faire une idée globale ou d'avoir une « estimation raisonnable » de la proportion de prêts sur lesquels l'emprunteur ne paie pas d'intérêts en espèces :

> [...] c'est sur cet aspect qu'il faut porter son attention parce que, si la banque ne peut percevoir de revenus en espèces, cela signifie qu'il y a une foule d'autres problèmes, de prêts inexécutés; cela peut signifier aussi que ses actifs sont concentrés dans l'immobilier, le secteur pétrolier et gazier ou le transport de marchandises, ou dans un autre secteur, mais c'est selon moi le principal indicateur, celui qu'il faut surveiller. (Traduction)

M. Broadhurst a témoigné qu'il s'inquiéterait si toutes les divergences d'opinion ou toutes les hypothèses allaient dans le même sens (augmenter les revenus et éviter de constituer des provisions).

Le vérificateur doit être prêt, à la lumière de son propre jugement et de l'idée globale qu'il a des pratiques de la banque en matière de provisions pour prêts, à ne pas partager le jugement de la direction et à envisager d'exprimer des réserves sur les comptes de la banque si les provisions spécifiques ne sont pas relevées comme il juge bon de le recommander. Cependant, il ne serait tenu d'exprimer de telles réserves que si les augmentations demandées sont importantes. Il appartient donc au vérificateur de déterminer, vu la nature « incertaine » des données, si les provisions additionnelles recommandées sont importantes dans les circonstances. Deux jugements subjectifs interviennent donc : d'abord s'il faut constituer une provision et ensuite si l'ensemble des provisions recommandées est important.

L'évaluation du bien donné en garantie d'un prêt procède d'un jugement très subjectif. Le vérificateur doit avoir la preuve que l'évaluation prend en considération un délai raisonnable d'aliénation du bien et est fondée sur des hypothèses raisonnables et peut-être même plutôt prudentes. Les évaluations d'experts sont un élément important de l'évaluation des garanties, mais elles n'en sont pas l'élément décisif ni le seul élément. Il n'est pas courant que le vérificateur fasse procéder à une évaluation indépendante.

La difficulté majeure, pour le vérificateur, en matière d'évaluation des prêts a été fort bien exprimée par M. Peter Smith, du bureau anglais de Coopers & Lybrand :

> Il nous faut reconnaître, je crois, qu'il y a des cas où deux banques, ayant chacune consenti un même prêt au même client et aux mêmes conditions [...] en arrivent à des conclusions différentes au sujet du recouvrement du prêt, et elles pourraient avoir toutes deux raison; l'une d'elles peut décider de constituer une provision à l'égard de la moitié du prêt alors que l'autre juge que le prêt est intégralement recouvrable. La direction de la banque doit examiner les risques auxquels elle est exposée et se former une opinion à partir des faits mêmes. Le vérificateur doit alors déterminer si la banque a agi assidûment et s'est formé une opinion en se basant sur les faits, et il peut fort bien approuver la décision de la banque, puisque ce sont les comptes de cette dernière et non les siens propres et qu'il est possible que deux banques différentes aient pu trouver des réponses différentes à ce qui semble être essentiellement le même problème. (Traduction)

C. Conclusions concernant la vérification des banques

Il est essentiel de reconnaître que la protection des intérêts des actionnaires et des déposants exige que l'on suive des pratiques

prudentes et que les états financiers reflètent les résultats de ces pratiques.

D'après les preuves recueillies, toute la question se ramène à deux points : l'évaluation des garanties et la pertinence des pratiques utilisées par suite de cette évaluation. La direction tant de la BCC que de la Norbanque insistait sur la nécessité d'user du jugement voulu, et utilisait effectivement un tel jugement pour déterminer la possibilité de recouvrement ultime de certains prêts en se fondant sur les trois grands critères en matière de crédit, à savoir la réputation de l'emprunteur, sa cote de solvabilité et les garanties qu'il offre. On a invoqué aux audiences le « jugement du banquier » pour contester les examens critiques des portefeuilles de prêts des deux banques. Des témoins employés dans ces banques ont déclaré que seule la direction connaît bien deux de ces critères : la réputation et la cote de solvabilité de l'emprunteur. Cela est vrai dans une certaine mesure, mais là encore le bon sens veut que ce soient les prêts ayant fait l'objet d'un arrangement qui ont surtout retenu l'attention de la Commission, c'est-à-dire les prêts dont les intérêts étaient déjà en retard ou risquaient probablement de l'être et à l'égard desquels la banque aurait subi une perte si aucun arrangement n'avait été mis sur pied. Selon toute vraisemblance, aucun emprunteur n'était désireux ni capable de rembourser sa garantie.

De nombreux prêts ayant fait l'objet d'un arrangement étaient effectivement sans recours. On évitait ou, du moins, on retardait la constitution de provisions pour pertes. Les deux banques comptabilisaient les intérêts courus ou les capitalisaient, et justifiaient souvent cette pratique en invoquant la garantie, dont la valeur présente était rajustée à la hausse sur la base d'une certaine « valeur future ».

Dans les deux banques, l'évaluation de la garantie se faisait dans le cadre de l'élaboration de plans détaillés visant à mettre sur pied un arrangement pour le prêt ou l'actif, sur la base d'un redressement attendu de l'économie. Il est évident qu'il n'est pas indiqué d'évaluer des garanties sur la base d'une reprise économique future : des banquiers et des vérificateurs expérimentés l'ont confirmé. Le bon sens le montre aussi.

L'évaluation des garanties à la lumière des arrangements projetés est également dangereuse. Il est évident que les arrangements ne seront pas tous couronnés de succès. Le vérificateur doit, compte tenu du nombre d'arrangements existants, déterminer si le tableau que brossent les états financiers est dans l'ensemble raisonnable.

La capitalisation et la comptabilisation des intérêts courus ainsi que la constitution de provisions dépendent de l'évaluation de la garantie. Compte tenu des méthodes d'évaluation employées, ces pratiques étaient dans certains cas tout à fait injustifiées. On ne devrait pas capitaliser les intérêts ni les comptabiliser si l'on doute du recouvrement du prêt. Il existe des doutes si le recouvrement dépend d'anticipations peu réalistes quant au succès des plans visant à mettre sur pied un arrangement. En outre, lorsque le financement avoisine le cent pour cent, le critère de M. MacKenzie, voulant que « la valeur de la garantie soit plus que suffisante » n'est pas satisfaisant. Dans bien des cas, la valeur de la garantie n'était pas fondée sur la valeur marchande présente et, dans d'autres cas, même les critères les plus prudents en matière de capitalisation des intérêts n'étaient pas satisfaits.

Les vérificateurs ont témoigné que des provisions étaient constituées pour les pertes « probables ». Cependant, des provisions étaient rarement constituées à l'égard des prêts ayant fait l'objet d'un arrangement. Il y a même des cas où aucune des deux banques n'avait constitué de provision parce qu'un refinancement était « en cours », bien que les derniers détails des arrangements n'eussent pas encore été mis au point. En fait, les vérificateurs se contentaient de supposer, jusqu'à ce qu'ils aient la preuve du contraire, que les arrangements seraient couronnés de succès. La Commission est d'avis que cette supposition ne peut se justifier. Lorsqu'un prêt, accompagné d'une garantie insuffisante compte tenu de sa valeur marchande présente, fait l'objet d'un arrangement, il est raisonnable de s'attendre à une perte parce que, dans la plupart des cas, l'emprunteur a déjà manqué à ses engagements. Il faut donc constituer une provision, à ce moment-là, et ce n'est que lorsqu'il sera devenu évident que l'arrangement sera couronné de succès que la provision pourra être annulée. Comme il n'est pas raisonnable de s'attendre que tous les arrangements soient couronnés de succès, les vérificateurs doivent prendre du recul et déterminer si, dans l'ensemble, la situation présentée par les états financiers est satisfaisante, tout en tenant compte du nombre de cas de financement à cent pour cent et d'arrangements.

Les mêmes remarques s'appliquent à la comptabilisation des intérêts courus. En outre, cette pratique était étendue à des périodes trop longues. Il n'est pas acceptable qu'une banque comptabilise les intérêts courus pendant de très longues périodes, en raison du pouvoir de dérogation de la direction, ou lorsque dans l'intervalle l'emprunteur risque d'être en faillite, par exemple.

D. Considérations d'ordre comptable en matière de déclaration

Au moment de formuler ses recommandations, la Commission a examiné les exigences actuelles en matière de déclaration et a proposé des exigences supplémentaires. Ces questions étant intimement liées aux considérations qui précèdent sur le témoignage des experts, nous en traitons ci-dessous.

1. Évaluation

L'évaluation du portefeuille de prêts semble englober l'évaluation du prêt lui-même, de la convention d'emprunt et de la garantie. Une fois que la convention n'est plus respectée, et qu'elle n'a donc plus de valeur, seul de bien donné en garantie, le plus souvent un bien immobilier, peut être évalué. Alors que se déroulait la présente enquête, le ministre d'État aux Finances a présenté en Chambre le projet de loi C-103 qui visait à modifier la *Loi sur les banques* afin de donner à l'inspecteur général le pouvoir d'évaluer un actif détenu par une banque. Cependant, aucune des parties qui ont témoigné devant la Commission n'a demandé - et plusieurs s'y sont même opposés - que l'inspecteur dispose de ce pouvoir. Le projet de loi, présenté après que la Commision ait tenu la plus grande partie de ses audiences, n'a pas fait l'objet de beaucoup de témoignages directs.

Le projet de loi ne précise pas si l'article qu'il est proposé d'ajouter à la Loi vise à répondre à une situation que l'examen de la réglementation du secteur bancaire a permis de révéler. L'article n'est accompagné d'aucune explication mais simplement du mot « nouveau ». Il semble simplement vouloir conférer à l'inspecteur général des banques un pouvoir semblable à celui dont jouit le surintendant des assurances dans le cas des prêts hypothécaires consentis par des prêteurs agréés dans ce domaine. Dans ce cas, toutefois, le prêt est accordé moyennant le transfert d'un titre de propriété qui dans certaines provinces porte le nom d'hypothèque, et il est normal que la valeur de l'hypothèque équivaille essentiellement à celle du prêt. D'après les témoignages entendus par la Commission, ce n'est généralement pas le cas dans le secteur bancaire. Le pouvoir qu'il est proposé de conférer à l'inspecteur figure au paragraphe 175(3.1) :

> «Lorsque l'inspecteur a effectué l'estimation d'un actif détenu par une banque ou une de ses filiales et que la valeur qui est, selon sa détermination, la valeur véritable de l'actif, compte tenu de la valeur estimée, diffère sensiblement de la valeur attribuée à l'actif par la banque ou sa filiale, l'inspecteur doit envoyer à

la banque, aux vérificateurs de la banque et au comité de vérification de celle-ci un avis écrit de la valeur véritable de l'actif selon cette détermination.»

Le pouvoir de réévalution qu'il est proposé d'accorder à l'inspecteur des banques aux termes du paragraphe 175(3.1) est bien plus étendu que celui que le projet de loi confère au surintendant des assurances. Dans ce dernier cas, les réévaluations ne portent que sur les biens immobiliers et le surintendant ne peut effectuer que des évaluations assorties de réserves, son jugement ne pouvant se substituer à une évaluation sur laquelle s'appuie l'établissement financier. L'Association des banquiers canadiens réclame également des pouvoirs limités pour l'inspecteur général. Elle demande également que le pouvoir de réévaluation se limite aux actifs immobiliers et non à l'ensemble des actifs de la banque. Elle invoque à cet égard la part de jugement et de discrétion qui intervient dans l'évaluation d'un prêt. Le processus est en partie subjectif, il ne se prête pas à une vérification effectuée par un tiers et il dépend de l'expérience et de la connaissance que possèdent les agents de crédit et des relations que la banque entretient avec l'emprunteur.

Il convient de noter au passage que la version anglaise de ce paragraphe est ambiguë. Cette disposition débute par l'expression « an appraisal of any asset », qui est censée décrire la situation que vise le paragraphe. Plus loin, on insiste beaucoup sur « the appraisal value » et l'écart qu'il y a entre cette valeur et « the value placed by the bank ... on the asset ». Dans bien des domaines du droit, le mot « appraisal » est surtout employé dans le cas de l'immobilier. Dans la langue moderne, le mot « appraisal » et le verbe « to appraise » peuvent certainement s'appliquer aux choses animées et inanimées, aux biens réels et personnels, aux actifs corporels et non corporels. En droit, cependant, il est inhabituel d'utiliser le verbe « to appraise » à l'égard de la promesse d'un emprunteur ou d'une convention d'emprunt. Quoique ambigu, le paragraphe doit être compris comme englobant l'évaluation de tous les actifs, y compris les prêts garantis et non garantis. L'Association des banquiers canadiens limiterait au moins le pouvoir proposé à l'évaluation des biens immobiliers.

En outre, le paragraphe n'est pas clair sur un autre point : il dispose que, lorsque l'estimation de l'inspecteur diffère sensiblement de celle de la banque, « [...] l'inspecteur doit envoyer à la banque, aux vérificateurs de la banque et au comité de vérification de celle-ci un avis écrit de la valeur véritable de l'actif selon cette détermination ». Il n'est pas précisé si cet avis renferme des instructions comparables à celles données par le ministre en vertu du paragraphe 175(1) et qui, aux termes de l'actuel

paragraphe 175(4), n'ont pas besoin d'être rendues publiques. Il n'est pas précisé non plus si cet avis écrit pourrait être considéré comme des instructions concernant « une conduite contraire aux saines pratiques du commerce », que peut donner l'inspecteur en vertu du nouvel article 313.1 de la *Loi sur les banques* que renferme également le projet de loi C-103. Si c'est le cas, la banque a alors le droit d'en appeler auprès du Ministre et ensuite auprès de la Cour. Par contre, si l'avis écrit dont il est question au nouveau paragraphe 175(3.1) ne correspond pas à des instructions au sens de l'article 313.1, il n'y a aucun droit d'appel. Il va sans dire que la nouvelle valeur n'avait aucune utilité, même si elle n'était pas indiquée dans les états financiers, et par conséquent dans les prospectus.

Même en supposant qu'il soit difficile de régler le problème de l'évaluation, le paragraphe en question confère à l'organisme de réglementation un pouvoir d'intervention plutôt énorme. Il peut avoir un effet de confiscation, mais il n'est pas accompagné des garanties visant à protéger les particuliers, qui ont peu à peu vu le jour dans des domaines comme les lois sur le zonage et l'utilisation des sols, lorsque l'adoption de mesures législatives peut faire chuter la valeur d'une propriété, quelquefois sans que le propriétaire soit indemnisé. Dans le secteur bancaire, s'il est établi que ce pouvoir est nécessaire, celui-ci est manifestement visé dans les recommandations que nous avons faites ailleurs en vue d'inclure parmi les moyens d'action de l'organisme de réglementation le pouvoir de rendre des ordonnances de cessation et d'abstention. Aux États-Unis, la *FDIC* a le pouvoir de prendre de telles ordonnances touchant expressément l'évaluation des actifs garantissant des prêts. La justification d'une telle ordonnance en vertu de la *Loi sur les banques* serait le pouvoir et le devoir qu'a, en général, le BIGB de veiller à ce que les affaires de la banque soient conduites avec prudence, pour ce qui est des intérêts des actionnaires et des créanciers, et dans le respect de l'intérêt public. De telles ordonnances concernant l'évaluation des actifs ne devraient être rendues que dans le cadre d'une réglementation équilibrée où tous les intérêts sont examinés aux niveaux administratif et judiciaire. Il ne faut pas perdre de vue que l'on traite ici d'une question vitale : celle de l'intégrité de la propriété privée.

Telles qu'elles sont actuellement formulées, les modifications confèrent dans l'ensemble au BIGB un pouvoir de réglementation assez proche de celui des responsables américains de l'inspection des banques sur place. La Commission a rejeté, ailleurs dans le présent rapport, l'adoption d'un tel système d'inspection. Il semble en effet illogique de prévoir, dans le nouveau paragraphe 175(3.1), un pouvoir aussi étendu de réévaluation des prêts sans établir en même temps un système

d'inspection direct des banques. L'inspecteur qui réévalue des actifs garantissant un prêt doit en effet connaître à fond les pratiques de crédit de la banque et la solvabilité de l'emprunteur pour prendre une décision informée. Il ne doit influer sur le processus d'évaluation qu'au niveau de la surveillance des pratiques d'octroi et d'évaluation des prêts que les vérificateurs de la banque portent à sa connaissance et à celle du comité de vérification. Dans notre système tripartite de réglementation des banques, les décisions de la direction, adéquatement supervisées, sont préférables aux ordonnances prévues par la réglementation.

Il faudrait avant tout établir que le pouvoir extraordinaire et surprenant prévu dans le projet de loi C-103 est réellement nécessaire maintenant. Il conviendrait de mettre à l'essai les ordonnances de cessation et d'abstention afin de déterminer si les procédures administratives conventionnelles prévues en droit ne suffisent pas à protéger les intérêts de la banque et de la collectivité.

En somme, la Commission a des raisons de croire que le pouvoir de réévaluer les actifs d'une banque qu'il est proposé de confier au BIGB est un pouvoir extraordinaire, compte tenu de notre système juridique et politique, et elle ne saurait recommander un tel pouvoir sans avoir de preuves beaucoup plus convaincantes que celles qu'il lui a été donné d'entendre durant les audiences. La Commission estime qu'il suffit de donner au BIGB le pouvoir de rendre des ordonnances de cessation et d'abstention lorsqu'il juge qu'une banque a une conduite imprudente, et c'est d'ailleurs ce qu'elle a recommandé.

2. Caractéristiques des prêts à des fins de déclaration réglementaire

Le document sur les prêts inexécutés du BIGB régit actuellement la déclaration réglementaire des prêts. Dans ses recommandations, la Commission fait ressortir les problèmes de liquidités que causent les prêts en difficulté et cherche en partie à remédier aux lacunes du document. Les éléments d'appréciation présentés ci-après permettent de mieux comprendre les recommandations formulées par la Commission au chapitre 6.

Dans son questionnaire préalable à l'inspection de 1983, le BIGB a adopté provisoirement l'expression « prêts marginaux » pour désigner l'ensemble des prêts en souffrance (ceux dont les intérêts n'ont pas été payés *par l'emprunteur* depuis 90 jours ou plus et ceux que la banque a classés dans la catégorie des prêts à intérêt non comptabilisé et des

« prêts à rendement inférieur » (ceux dont les modalités ont été renégociées afin de réduire les paiements d'intérêts en raison de la détérioration de la situation financière de l'emprunteur). Cette définition englobait les cas où une banque continuait d'inscrire les intérêts à titre de revenus en les capitalisant ou en les comptabilisant comme produits à recevoir. En ce sens, cette définition se rapproche de celle recommandée par le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques dans son rapport de 1982 sur les profits des banques :

> La catégorie des prêts en souffrance telle qu'elle est définie dans la *Loi sur les banques* devrait être redéfinie pour que les prêts bancaires à recouvrer soient classés selon la part qu'ils représentent des revenus d'une banque. Tous les prêts au titre desquels i) les intérêts ultérieurs ne seront vraisemblablement pas payés ii) les intérêts n'ont pas été payés depuis 90 jours iii) la banque juge que les intérêts payés n'appartiennent pas au revenu d'exercice, devraient être considérés comme des prêts non contributifs. Tous les prêts au titre desquels i) les intérêts forfaitaires ne sont pas versés intégralement ii) la différence entre la somme d'intérêts à payer et la somme qui est, en fait, versée à la banque par l'emprunteur n'est pas considérée comme un revenu d'exercice, devraient être classés dans la catégorie des prêts partiellement contributifs. On devrait considérer tous les autres prêts comme des prêts contributifs. De tels renseignements devraient être contenus dans les rapports annuels des banques.

Le BIGB a mis la dernière main à son document sur les prêts inexécutés en juin 1984 et les nouvelles règles en matière de déclaration réglementaire ont commencé à s'appliquer à l'exercice financier 1985. Ces nouvelles exigences sont assez détaillées. Il convient de noter que l'analyse présentée ci-après porte essentiellement sur les prêts consentis au Canada et présente par conséquent une image légèrement déformée de la réalité, car elle ne tient pas compte des prêts consentis à des pays étrangers et des créances autres que les prêts. Le document définit plusieurs catégories de prêts :

1. ***Prêts à intérêt non comptabilisé*** (PINC) Ce sont des prêts à l'égard desquels l'intérêt n'est pas comptabilisé (même si les intérêts ne sont pas exigibles) parce qu'il existe un doute raisonnable quant au recouvrement ultime du principal ou des intérêts. Les prêts à l'égard desquels l'intérêt exigible en vertu des modalités du contrat n'a pas été payé depuis plus de 90 jours doivent automatiquement être classés dans cette catégorie, à moins que la direction du service du crédit ne détermine qu'il n'y a pas de doute raisonnable quant au recouvrement ultime du principal ou des intérêts (« pouvoir de dérogation »).
2. ***Prêts renégociés à taux réduit*** (PRTR) Ce sont des prêts dont les modalités ont été modifiées afin de réduire le taux d'intérêt en raison de la détérioration de la situation financière de l'emprunteur. Les PINC et les PRTR sont des « prêts inexécutés ».
3. ***Autres prêts en retard*** Ce sont des prêts dont les intérêts exigibles en vertu des modalités du contrat sont en souffrance depuis 90 jours, qui n'ont pas été classés dans la catégorie des PINC parce que la direction a

invoqué son pouvoir de dérogation pour que les intérêts soient comptabilisés. En règle générale, les prêts dont les intérêts sont en souffrance depuis 180 jours en vertu des modalités du contrat doivent être classés dans la catégorie des PINC. Ce n'est que dans des « circonstances atténuantes » qu'un tel prêt peut demeurer dans la catégorie des autres prêts en retard.

4. *Prêts sous surveillance spéciale - prêts restructurés* Il s'agit des prêts autres que les PRTR dont les modalités ont été modifiées par suite de la détérioration de la situation financière de l'emprunteur. Le BIGB prévoit que ces modifications peuvent comprendre une réduction du principal, ou du montant payable à l'échéance, une réduction de l'intérêt comptabilisé (y compris la renonciation à l'intérêt) ou le report ou la prolongation des paiements d'intérêt ou de capital. Le BIGB estime que cette définition « s'appliquera habituellement aux prêts importants consentis au secteur privé et aux grands prêts à risque de pays étrangers, lorsque les fonds de plus d'une banque sont en jeu ». Le premier vérificateur d'une banque canadienne a déclaré à la Commission qu'il n'était « même pas sûr de ce que cela veut dire ».

5. *Prêts sous surveillance spéciale - Prêts à l'égard desquels ont été constituées des provisions générales* Il s'agit des prêts consentis à des pays étrangers.

Le document établit également les règles de traitement du revenu des diverses catégories de prêts. Dans le contexte du mandat de la Commission, il importe de savoir que le BIGB exige des établissements financiers qu'ils présentent un rapport trimestriel sur toutes ces catégories de prêts à des fins de déclaration réglementaire. Les éléments suivants doivent entre autres être déclarés :

1. *Données globales relatives aux PINC* : Soit le total des PINC et des PRTR, déclarés sur des bases brute et nette des provisions. Les provisions spécifiques doivent également être déclarées.

2. *Autres prêts en retard* : Ces prêts, définis ci-dessus, doivent être classés en deux catégories (ceux en souffrance depuis 90 à 179 jours et ceux en souffrance depuis 180 jours ou plus) en donnant les mêmes renseignements que pour les PINC. Aux fins de ce classement, les intérêts inclus dans la valeur des « autres actifs » (intérêts comptabilisés) doivent cependant être indiqués séparément.

3. *Tendances des prêts sous surveillance spéciale* : Le total des prêts renégociés et des prêts à l'égard desquels ont été constituées des provisions générales et qui ont été reclassés durant le trimestre doit être déclaré.

Il n'est pas nécessaire de déclarer certains de ces prêts, en particulier les PRTR, les autres prêts en retard et les prêts sous surveillance spéciale, à moins qu'ils n'excèdent le plus élevé de 500 000 $ ou de un dixième pour cent du total du capital visé, du surplus d'apport et des bénéfices non répartis de la banque.

Il faut en outre fournir d'autres renseignements, notamment :

1. Les intérêts comptabilisés à titre de revenus à l'égard des prêts inexécutés et d'autres prêts en retard. Dans le cas de ces derniers, il faut déclarer séparément les intérêts des prêts en retard depuis 90 à 179 jours et les intérêts des prêts en retard depuis 180 jours ou plus; doivent également être déclarés les intérêts comptabilisés au cours des périodes précédentes à l'égard des prêts à intérêt non comptabilisé, qui ont été contre-passés durant le trimestre considéré.
2. Le montant brut des prêts inexécutés et autres créances en retard, et des prêts sous surveillance spéciale consentis à des non-résidents et ventilés par pays.
3. Certains prêts renégociés nouvellement reclassés et les prêts renégociés qui ont été reclassés dans la catégorie des PINC doivent être ventilés par client (le solde brut et les provisions spécifiques pour prêts devant être précisés).

Pour sa part, la Commission estime qu'il existe dans le système de déclaration des lacunes importantes qui sont en partie attribuables aux définitions adoptées dans le document sur les prêts inexécutés. Cette question est traitée dans les recommandations du chapitre 6.

Nous avons signalé que le système de déclaration réglementaire doit tenir compte des défauts inhérents à la présentation conventionnelle des états financiers. Le lecteur devrait maintenant être conscient des difficultés que pose l'évaluation des prêts. Le problème n'est pas nouveau, bien sûr. Dans une publication intitulée *The Elusive Art of Accounting*, on trouve la courte citation suivante tirée de la revue *The Economist* :

> Quiconque s'y connaît un tant soit peu en comptabilité sait très bien que les écritures passées à presque chaque compte - la valeur des marchandises, de l'équipement et des immeubles, la comptabilisation des frais de recherche, de développement et de publicité, la répartition des impôts - sont une affaire de jugement dans laquelle intervient peut-être une grande part de flair et que l'on aurait certainement pu, pour des raisons tout aussi valables, les effectuer à l'aide d'une autre méthode dont les résultats auraient été entièrement différents. (Traduction)

L'article se termine ainsi :

> En somme, la seule façon acceptable de déterminer le revenu net consiste à savoir si l'entreprise est plus riche ou en meilleure position. Il ne sert à rien d'indiquer qu'une entreprise a réalisé un profit net d'un million de dollars à moins que l'on ne puisse démontrer que sa valeur a augmenté d'autant. (Traduction)

Cette question est reprise dans nos recommandations.

Annexe G

Données diverses concernant la tenue de l'enquête

A. Décret

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande la délivrance d'une commission en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes nommant l'honorable Willard Z. Estey à titre de commissaire chargé d'enquêter et de présenter un rapport sur les circonstances entourant la cessation des opérations de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, y compris :

a) un examen de toutes les circonstances et de tous les facteurs qui ont contribué à créer les conditions qui ont mené à la fermeture des deux banques; et

b) des interventions consécutives des instances de réglementation du gouvernement du Canada et de ses organismes, y compris la Banque du Canada; et

si le commissaire conclut que les circonstances l'exigent, de recommander tous changements à la réglementation et au contrôle administratif de l'industrie bancaire au Canada qui pourraient s'avérer nécessaires ou souhaitables à la lumière des faits examinés au cours de l'enquête.

Le Comité recommande en outre :

a) que le commissaire soit autorisé

(i) à adopter les pratiques et méthodes qu'il jugera utiles aux fins de l'enquête, y compris la tenue d'audiences publiques ou à huis clos selon qu'il lui semblera utile ou nécessaire, et à siéger au Canada ou à l'étranger aux dates et aux lieux qui lui sembleront indiqués;

(ii) à engager les avocats et autres personnes dont les services lui sembleront nécessaires ou utiles, aux taux de rémunération et de remboursement qui seront approuvés par le Conseil du Trésor;

(iii) à engager les spécialistes et autres collaborateurs mentionnés à l'article 11 de la Loi sur les enquêtes dont les services lui sembleront utiles, aux taux de rémunération et de remboursement qui seront approuvés par le Conseil du Trésor;

(iv) à louer, conformément à la politique du Conseil du Trésor, les installations et les locaux requis aux fins de l'enquête;

(v) à soumettre, de temps à autre, au gouverneur en conseil les rapports provisoires qu'il lui semblera utile de lui présenter; et

(vi) à remplir toute autre fonction requise pour l'exercice de son mandat;

b) qu'il soit enjoint au commissaire de soumettre au gouverneur en conseil, dans les deux langues officielles et dès que possible, un rapport faisant état de ses constatations et de ses recommandations, et de transmettre au greffier du Conseil privé dès qu'il lui sera raisonnablement possible de le faire les documents et dossiers qui auront servi à l'enquête; et

c) que l'honorable Willard Z. Estey soit habilité, en vertu de l'article 37 de la Loi sur les juges, à agir en qualité de commissaire dans l'enquête.

B. Témoins et autres personnes qui ont comparu devant la Commission

Karl Adamsons	—Inspecteur, BIGB
J. Wallace Beaton	—Gestionnaire et conseiller—Biens immeubles
Michel Bélanger	—Président et chef de la direction, Banque nationale du Canada
Gerald Bouey	—Gouverneur, Banque du Canada

André Brossard	—Directeur, Division de l'application de la loi, BIGB
Edward Ernst Brauer	—Président et chef de la direction, Universal Industries, Lloydminster
William H. Broadhurst	—Président et associé principal, Price Waterhouse, Toronto
Harvey Brooks	—Vice-président, division de l'Ouest, Banque nationale du Canada
G. Douglas Carr	—Associé directeur, cabinet de vérificateurs, Peat Marwick Mitchell & Cie, Toronto
John Carchrae	—Directeur adjoint, Normes comptables, ICCA
Bruce Cockburn	—Vice-président, Relations mondiales, Grandes sociétés, Banque royale du Canada
Marshall A. (Mickey) Cohen	—Ancien sous-ministre des Finances, gouvernement du Canada
Stanley Cook	—Inspecteur des contrats, BIGB (retraité, anciennement au service de la BCCI)
Joseph W. Courtright	—Inspecteur, BIGB
Jean-Pierre Cristel	—Commission des valeurs mobilières du Québec
W.K. (Bill) Detlefsen	—Associé, Thorne Riddell, Calgary
John T. DesBrisay	—Administrateur, BCC
Alan J. Dilworth	—Associé principal, Touche Ross & Associés

John Easton	—Vice-président, Crédit et vérification centrale, Banque royale du Canada
Ira Milton Farthing	—Banque de Nouvelle-Écosse, retraité
Rowland Frazee	—Président, Banque royale du Canada
M. Fortier	—Chef de l'exploitation, Norbanque
R. Donald Fullerton	—Président de la société et du conseil et chef de la direction, Banque de commerce canadienne impériale
J. Maurice Gaudet	—Vice-président principal, Crédits spéciaux, BCC
Robert Gemmell	—Vice-président adjoint, Wood Gundy, Calgary
Prof. Charles Albert Eric Goodhart	—Conseiller économique en chef, Banque d'Angleterre
Robert Grandy	—Vice-président et administrateur, Wood Gundy, Calgary
Neville Grant	—Directeur, Division de l'inspection, BIGB
Charles F. Green	—Gestionnaire et directeur général, division du contrôle financier, Banque National Westminster, Londres
R. Guénette	—Vice-président, Service du crédit, Norbanque
A. Guetta	—Mathématicien

Paul Guy	—Président, Commission des valeurs mobilières du Québec
D[r] Hu Harris	—Conseiller économique
James A. Hillman	—Administrateur, BCC
George C. Hitchman	—Président délégué du conseil, Banque de Nouvelle-Écosse, retraité
Richard Humphreys	—Surintendant des assurances, retraité
Mel Hurtig	—Éditeur, Edmonton
W.J. Inwood	—Avocat et secrétaire général, Royal Trustco Limited
J.R. Johnston	—Directeur de succursale de services commerciaux, Banque Toronto-Dominion, Edmonton
Lucille M. Johnstone	—Administratrice, Norbanque
William A. Kennett	—Inspecteur général des banques, BIGB
Gordon W. King	—Directeur général, Politique du secteur financier, ministère des Finances
R. W. Korthals	—Président, Banque Toronto-Dominion
William Krehm	—Auteur et économiste
R.G.D. Lafferty	—Lafferty Harwood & Partners, Montréal
A.C. Lamb	—Contrôleur et chef de la comptabilité, Banque du Canada
R.W. Lawson	—Ancien premier sous-gouverneur, Banque du Canada

H. Graham LeBourveau	—Associé, Clarkson Gordon, Calgary
Robert E. Lord	—Associé directeur général, Clarkson Gordon, Edmonton
Garth MacGirr	—Associé national - Insolvabilité, Price Waterhouse Limitée; liquidateur de la BCC
Robert M. MacIntosh	—Président, Association des banquiers canadiens
Michael A. MacKenzie	—Associé, Clarkson Gordon, Toronto
Donald M. Macpherson	—Inspecteur général adjoint, BIGB
Barbara McDougall	—Ministre d'État (Finances), gouvernement du Canada
Roderick J. McKay	—Associé, Thorne Riddell, Calgary
Iain McLeod	—Inspecteur en chef, Norbanque
Gerald McLaughlan	—Président et chef de la direction, BCC
Paul Melnuk	—Vice-président, contrôleur, BCC
Bill Mitchell	—Associé, Price Waterhouse, Toronto
James A. Morrison	—Associé principal, Touche Ross & Associés, Toronto; liquidateur, Norbanque
William D. Mulholland	—Président et chef de la direction, Banque de Montréal
Steve Mullie	—Vice-président adjoint, Wood Gundy, Calgary
William Neapole	—Président et chef de la direction, Norbanque
A. Opstad	—Ingénieur électricien consultant

Paul B. Paine	—Président, BCC
Walter A. Prisco	—Président et chef de la direction, Norbanque (1981-1982)
Cedric Ritchie	—Président et chef de la direction, Banque de Nouvelle-Écosse
Brian L. Scarfe	—Professeur d'économie, Université d'Alberta
Hal Stewart Scott	—Professeur de droit, Université Harvard
Edward J. Shaske	—Évaluateur accrédité, Institut canadien des évaluateurs
Guy Shedleur	—Commission des valeurs mobilières du Québec
John M. Sherman	—Homme d'affaires indépendant et conseiller
Robert V. Shumway	—Directeur, division de la surveillance des banques, FDIC
D. Skagen	—Administrateur et vice-président du conseil, Norbanque
J. Crawford Smith	—Associé, Clarkson Gordon, Calgary
David E. Smith	—Vice-président exécutif, Service du crédit (Canada), BCC
P.A. Smith	—Associé, Coopers & Lybrand, London
Robert Steen	—Directeur adjoint, financement d'entreprises, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Gordon Tallman	—Vice-président, Services commerciaux et comptes d'entreprises nationales Alberta, Banque royale du Canada

Allan Taylor	—Président et chef de l'exploitation (maintenant chef de la direction et président), Banque royale du Canada
Robert James Taylor	—Banque royale du Canada, retraité
Serge Vachon	—Président, Association canadienne des paiements, conseiller auprès du gouverneur de la Banque du Canada
R.A. Willson	—Président, Norbanque
Stan Willy	—Inspecteur en chef, Norbanque (1983)
Michael Wilson	—Ministre des Finances, gouvernement du Canada

C. Personnes qui ont présenté des mémoires mais qui n'ont pas comparu devant la Commission

Professeur J. Fisher
Gestion des affaires et économie
Université Wilfrid Laurier
Waterloo (Ontario)

Chambre de commerce d'Edmonton
Sun Life Place
10123, 99e Rue, bureau 600
Edmonton (Alberta)

J.G.M. Clark, F.C.A.
143, av. Rochester
Toronto (Ontario)

M. F.K. Drees
Hôpital Reine Elizabeth
550, av. University, app. 1201
Montréal (Québec)

M. O. William Steele, AACI, FRI, CPM
Sterling Real Estate Investment Services
72, rue Donald, bureau 105
Winnipeg (Manitoba)

M. Charles H. Teicher
Suisse

En plus des mémoires officiels, la Commission a reçu un courrier considérable.

D. Avocats qui ont comparu devant la Commission

Gouvernement du Canada	Edgar Sexton, C.R., Toronto M.L. Phelan, Ottawa L.P. Lowenstein, Toronto Ian Binnie, C.R., Ottawa Graham R. Garton, Ottawa Peter J. Dey, C.R., Toronto
Banque du Canada	Gordon F. Henderson, C.R., Ottawa Robert M. Nelson, Ottawa George N. Addy, Ottawa
Bureau de l'inspecteur général des banques	Claude R. Thomson, C.R., Toronto Donald E. Short, Toronto T.B.O.E. McKeag, C.R., Toronto R. Staley, Toronto
Société d'assurance-dépôts du Canada	Charles F. Scott, Toronto
Clarkson Gordon et Thorne Riddell, vérificateurs de la Norbanque	J.C. Major, C.R., Calgary
Clarkson Gordon et Peat Marwick Mitchell, vérificateurs de la BCC	J.E. Redmond, C.R., Edmonton J.W. Beames, C.R., Edmonton

Certains administrateurs de la BCC	Pierre Genest, C.R., Toronto W.E. Pepall, Toronto K.K. Bell, Toronto
Certains gestionnaires de la BCC	A.T. Murray, C.R., Edmonton M.J. Trussler, Edmonton D.C. Rolf, Edmonton
Banque de Nouvelle-Écosse et Banque de commerce canadienne impériale	A.J. MacIntosh, C.R., Toronto W.J. Mandzia
Banque royale du Canada	L.Y. Fortier, C.R., Montréal C.A. Carron, Montréal Joseph A. Day, Ottawa
Administrateurs de la Norbanque	J.R. Smith, C.R., Calgary
Gestionnaires de la Norbanque	T.F. McMahon, C.R., Calgary S.F. Blyth, Calgary
La loyale opposition de Sa Majesté	A. Lutfy, Ottawa
Price Waterhouse Limitée	E.A Goodman, C.R., Toronto J. Ryan, Toronto A. Jacques, Toronto T. Saskin, Toronto B.W. Ashley R. Howard
M. H. Brooks	M.A. Putman, C.R., Calgary
Banque de Montréal	C.L. Campbell, C.R., Toronto M. Freiman
Association des banquiers canadiens	J. Frances D. Phillips
M. James A. Morrison (liquidateur de la Norbanque), et MM. John Easton et Iain McLeod	P.B.C. Pepper, C.R., Toronto B. Chambers, C.R.

E. Personnel de la Commission

Avocats

John Sopinka, C.R.
Peter Howard
Nigel Campbell
D. McDermott, C.R.
R. Wildeboer

Secrétaire exécutif

Paul Ollivier, C.R.

Conseillers juridiques

Jamie Benidickson
David Cohen
James T. Eamon
Kay Young

Conseiller - Vérification des banques

Vernon Turley

Conseillers - Comptabilité et économie

Gordon A. Brown
Jacques Singer

Secrétaire adjointe

Donna Stebbing

Supervision des travaux de traduction

François Patenaude

F. Calendrier de l'Enquête

Audiences : Début LE MERCREDI 2 OCTOBRE 1985

Fin LE JEUDI 22 MAI 1986

Nombre total de jours d'audience : 75

Dates des audiences

1re semaine : 2 OCTOBRE 1985 (audience préliminaire)

2e semaine : 7 au 9 OCTOBRE 1985

3e semaine : 21 au 24 OCTOBRE 1985

4e semaine : 28 au 31 OCTOBRE ET 1er NOVEMBRE 1985

5e semaine : 4 et 8 NOVEMBRE 1985

6e semaine : 18 au 22 NOVEMBRE 1985

7e semaine : 25 au 30 NOVEMBRE 1985

8e semaine : 5 et 6 DÉCEMBRE 1985

9e semaine : 9 au 13 DÉCEMBRE 1985

10e semaine : 20 au 24 JANVIER 1986

11e semaine : 27 au 31 JANVIER 1986

12e semaine : 3, 6 et 7 FÉVRIER 1986

13e semaine : 26 et 27 FÉVRIER 1986

14e semaine : 3 au 7 MARS 1986

15e semaine : 10 au 14 MARS 1986

16e semaine : 17 au 21 MARS 1986

17e semaine : 24 au 27 MARS 1986

18e semaine : 12 au 16 MAI 1986

19e semaine : 20 au 22 MAI 1986

Les audiences ont été tenues aux endroits suivants :	Commission d'enquête sur la faillite de la BCC et la Norbanque 20e étage, tour ouest L'Esplanade Laurier 300, av. Laurier ouest Ottawa (Ontario)
	Édifice de la Cour suprême Cour de l'est Rue Wellington Ottawa (Ontario) (les 2 et 7 octobre 1985)
	Convention Centre 9797, av. Jasper Edmonton (Alberta) (18 au 22, 25 et 26 novembre 1985)
	Four Seasons Hotel 10235, 101e Rue Edmonton (Alberta) (27 au 29 novembre 1985)
	Law Courts Building Edmonton (Alberta) (30 novembre 1985)
	Palliser Hotel 133, 9 Avenue sud-est Calgary (Alberta) (14e, 15e, 16e, 17e et 19e semaines)
Transcriptions :	75 volumes Audiences publiques — 13 591 pages environ Audiences à huis clos — 65 pages
Pièces :	Nombre total : 249 (en plus de nombreuses autres)
Témoins :	Nombre total de témoins et de personnes qui ont présenté un mémoire : 85